Sociedad Civil y Relaciones Norte-Sur: ONGs y Dependencia

Bernardo Sorj

Working Paper 1, Noviembre, 2005



centro edelstein de investigaciones sociales
www.centroedelstein.org/espanol

Sociedad Civil y Relaciones Norte-Sur: ONGs y Dependencia

Bernardo Sorj

Working Paper 1, Noviembre 2005

Centro Edelstein de Investigaciones Sociales
http://www.centroedelstein.org.br/espanol

ISBN 85-99662-04-X

Centro Edelstein de Pesquisas Sociais
Rua Visconde de Pirajá, 330/1205
Ipanema - Rio de Janeiro - RJ
CEP.: 22410-000
Brasil

Sociedad Civil y Relaciones Norte-Sur:

ONGs y Dependencia y las ONGs[1]

Bernardo Sorj[2]

Introducción: Sociedad Civil: próximos pasos

La sociedad civil concita el respaldo de grupos tan diferentes como las grandes corporaciones, los gobiernos de países desarrollados, el FMI, el Banco Mundial y el Forum Social Global, por no mencionar el apoyo de los partidos políticos de derecha y de izquierda en todo el mundo. Para algunos, la sociedad civil es un término ómnibus sin significado preciso, mientras que para otros se trata de un nuevo concepto capaz de iluminar el camino para un mundo mejor. Pero cualquiera sea el significado preciso de este término (y, por cierto, estamos lejos de la precisión), no podemos olvidar el hecho de que la sociedad civil está en el centro de los debates de la sociología y la ciencia política sobre la democracia y los procesos de democratización.

Por otra parte, la sociedad civil constituye un símbolo de la solidaridad y el cambio social en el marco del debate público de la posguerra fría. Debido a su fuerza evocativa y a su potencial para expresar la esperanza de un mundo mejor, la idea de la sociedad civil ejerce una amplia influencia en la estructura de percepción de los ciudadanos y en el rol que se confieren a sí mismos diversos actores sociales. Ahora bien, más allá de esa fuerza evocativa, debemos abordar algunas interrogantes políticas insoslayables: ¿las sociedades civiles son capaces de expresar y de hacer avanzar efectivamente las demandas de los ciudadanos? ¿Pueden desempeñar el papel de cuerpos intermediarios entre los individuos, los grupos sociales y las estructuras del poder político, en un contexto en el que los partidos políticos están cada vez más desvalorizados?

Por lo pronto, el concepto de sociedad civil no puede dejarse de lado con el argumento de que no cumple los requisitos básicos de la teoría social, tal como parecen sostenerlo las críticas recientes de diversos científicos sociales respecto a su utilidad limitada.[3] Cualquier abordaje crítico que se adopte, no puede limitarse a cuestionar el carácter científico o explicativo del concepto de sociedad civil, sino comprender, en primer

---

[1] [1] En este trabajo desarrollamos los argumentos presentados en Sorj (2003 y 2004). Dejo sentado mis reconocimientos a Joel Edelstein, Bila Sorj y John Wikilson por sus fructíferos comentarios realizados a una versión anterior de este trabajo, a Miguel Darcy y a los miembros del "Grupo de Trabajo sobre la Gobernabilidad Global" del Instituto Fernando Henrique Cardoso, así como a diversas ONG, con las cuales discutí los argumentos de este texto en varios encuentros. No hace falta decir que las responsabilidades por los errores son exclusivamente mías.

[2] Profesor de Sociología, Universidad Federal de Río de Janeiro y Director del Centro Edelstein de Pesquisas Sociales (www. Bernardosorj.com).

[3] Para un análisis crítico del concepto de sociedad civil, ver David Chandler (2005), Adam Seligman (1992) y Neera Chandhoke (2003).

lugar, por qué dicho concepto se volvió tan importante; en segundo lugar, aclarar por qué y cómo fue objeto de una apropiación por actores tan diferentes; y en tercer lugar, analizar la estructura empírica de los diferentes actores que afirman ser parte de la sociedad civil, así como su papel en la construcción del sistema político contemporáneo.

En este trabajo sostenemos que el debate corriente llegó a un callejón sin salida y afirmamos que los propios actores de la sociedad civil, en particular, las organizaciones no gubernamentales de los países en desarrollo (ONGs), comienzan a tomar conciencia de su crisis de crecimiento y de la relevancia de las críticas que resaltan su falta de transparencia, su relativa ineficiencia y su déficit de representación. En particular, al interior de las ONGs, se ha venido manifestando una creciente frustración por la dependencia hacia las fuentes externas de financiamiento y por los resultados generalmente pobres de la mayoría de sus acciones. A lo cual debe agregarse la disonancia entre lo que se espera que la sociedad civil produzca y lo que ella de hecho produce, o mejor dicho, entre su capacidad para plantear temas y su bajo poder para cambiar desigualdades establecidas por la burocracia del Estado y los gobiernos, para servir, en una palabra, al interés público.[4]

Esto es especialmente verdadero en los países en desarrollo, donde las expectativas con respecto a los nuevos regímenes democráticos vinieron acompañadas de una gran expectativa sobre el papel de la sociedad civil, en especial como factor democratizador de la vida social. Como ejemplo de la referida disonancia, en América Latina el número de ONGs después de la democratización creció exponencialmente (sólo en Brasil hay medio millón de ellas)[5] mientras que la desigualdad social y la inestabilidad política continúan incidiendo en el apoyo creciente a líderes populistas que apelan directamente a los pobres, valiéndose de una cooptación material y simbólica que debilita las instituciones democráticas. En la practica las ONGs se han convertido en importantes fuentes de empleo, autocentradas u orientadas hacia su propia reproducción y su futuro lugar en la sociedad depende de su capacidad para continuar siendo actores sociales legítimos.

En este texto también afirmamos que uno de los más firmes componentes de la sociedad civil de los países en desarrollo, las ONGs independientes, si bien comparten elementos comunes con sus equivalentes de los países avanzados, constituyen, en realidad, **ONGs dependientes**. El concepto de dependencia fue elaborado por científicos sociales latinoamericanos para caracterizar los países en desarrollo carentes de estructuras económicas con capacidad autónoma para producir innovación tecnológica.[6] Por extensión, aquí definimos como dependientes a las organizaciones de la sociedad civil cuya principal fuente de financiamiento o sus agendas político-sociales provienen de los países avanzados. Lo cual no quiere decir, como veremos más adelante, que no pueda incrementarse su espacio de autonomía y de creatividad. Muy por el contrario, el

---

[4] Ver, por ejemplo, la Conferencia sobre la Sociedad Civil, Gobernanza e Integración en África; http://www. Pambazuka.org/index.php?id=29034

[5] De acuerdo con el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, IBGE (2004), en el año 2002 había 500.157 entidades no lucrativas, 45.161 de las cuales se dedicaban al “desarrollo y defensa de derechos” mientras que la mayoría de ellas había sido creada después de 1990.

[6] En el lenguaje del período, los países en desarrollo eran principalmente productores de materias primas y de productos acabados, pero a la vez eran dependientes de la importación de bienes de capital.

objetivo práctico de este trabajo es contribuir a la renovación y al aumento del papel político de las sociedades civiles en los países en desarrollo, tanto en los asuntos nacionales como en los globales.

Nuestro argumento apunta a mostrar que para alcanzar este objetivo las sociedades civiles deben trascender el discurso político e ideológico en el que están envueltas, esto es, deben abandonar el discurso que las hace verse a sí mismas como portadoras esenciales del bien y que representa al Estado, a los políticos y a los funcionarios públicos como la encarnación del mal. Lo cual contribuye a una pérdida de legitimidad del régimen democrático. En los países en desarrollo, en efecto, los pobres saben mejor que los ideólogos de la sociedad civil que la solidaridad privada no alcanza para desarrollar un sistema legal eficiente, ni para fortalecer la seguridad pública, la educación, la salud, el saneamiento, la electricidad, el agua y los servicios urbanos. En consecuencia, la sociedad civil solo estará en condiciones de volverse un importante factor democratizante en tanto se relacione activamente con el sistema político y participe de la transformación de las instituciones del Estado y de los partidos políticos.

Para hacer avanzar el debate sobre el concepto de sociedad civil y sobre los actores que se consideran parte de la misma, los científicos sociales deben impulsar una indagación tanto conceptual como empírica, evitando caer en los moldes teóricos del pensamiento proyectivo (*wishful thinking*), en afirmaciones morales tendientes a sustituir las complejidades del mundo real por una retórica bien intencionada o en meras denuncias. No se trata, desde luego, de que las orientaciones morales no tengan cabida en el análisis social. Pero el siglo XX nos ha enseñado que si queremos ser fieles a nuestros valores debemos desconfiar de la retórica moralista, que la cooptación, la deformación y las consecuencias imprevistas constituyen una regla de la vida social, que las intenciones son sólo el punto de partida, y que “el camino del infierno está plagado de buenas intenciones”, tanto para los individuos como para las organizaciones. Al mismo tiempo el buen ejercicio del pensamiento crítico bien puede ser “negativo”, y de hecho algunas veces lo es, pero sin el optimismo y el pragmatismo de la voluntad, la razón sólo produce análisis deterministas o lineales, tendientes a la parálisis y al derrotismo. Por consiguiente, necesitamos superar tanto el optimismo ingenuo como el criticismo negativo, aunque ambas inclinaciones constituyan componentes inherentes al arte de entender la realidad social.

Somos conscientes de que los sistemas clasificatorios y los conceptos sociales -como, por ejemplo, la clase obrera, la religión, el campesinado, la empresa, la democracia– son precarios y no pueden separarse completamente de los significados del sentido común, ni tampoco pueden definirse claramente, es decir, de forma tal que sus contornos y sus contenidos permitan un pleno aislamiento del conjunto de los fenómenos sociales. Las realidades sociales son plásticas y cambiantes, por no decir, llenas de ruidos. Definir lo que es clase obrera, religión, campesinado o democracia, implica una dosis de arbitrariedad por parte del científico social. Así pues, lo mejor que podemos esperar es que la definición sea lo más clara e inclusiva posible, sin olvidar, en ningún momento, que las complejidades y la falta de fronteras claras no pueden eliminarse de las realidades sociales.

Se puede argumentar que estamos frente a una proto-realidad, ante un nuevo fenómeno social en formación y, por ende, imposible de ser aprehendido o conceptualizado fácilmente. Pero en el caso del concepto de sociedad civil esos problemas se amplían por el hecho de que sus diversas definiciones (prácticamente cada autor tiene la suya propia) incluyen los más diversos conjuntos de actores. A su vez, el concepto está débilmente relacionado con las más variadas teorías sobre la sociedad contemporánea y sobre el funcionamiento de los sistemas políticos. Pero en cualquier caso, las proto-realidades sociales no pueden ser un *alibi* para la confusión intelectual.

Nuestro análisis sobre la sociedad civil está informado por la perspectiva de un latinoamericano. Como sociólogo, durante décadas experimenté la tendencia de nuestros países a ser colonizados por teorías y por teóricos de los países avanzados, sin duda bien intencionados pero, a despecho de sus intenciones declaradas, inclinados a no contemplar las diferentes realidades locales, tanto sociales como políticas, por no mencionar su ceguera ante las invisibles relaciones de fuerza que pautan la producción de conocimiento, así como las prácticas de vasallaje intelectual fundadas en las relaciones norte-sur. Pero además, la principal razón para asumir una perspectiva contextualizada es que la teoría política no puede aislarse -como si fuese algo desencarnado- de las sociedades en que es producida. O dicho de otro modo: la importación acrítica de conceptos a partir de contextos diferentes puede significar, como veremos más adelante, un despilfarro de recursos humanos y materiales. Esto, en el mejor de los casos.

Un concepto contextualizado desde el punto de vista histórico y social.

Al revisar la literatura sobre el tema,[7] se advierte que el renacimiento contemporáneo de la noción de sociedad civil está relacionado con los movimientos de oposición al comunismo de la Europa Oriental y a las dictaduras militares de América Latina.[8] ¿Qué era la sociedad civil en esos contextos? En el caso polaco, por ejemplo, encontramos, como principales actores a un sindicato (Solidaridad) y a la Iglesia Católica, ambos fuertemente relacionados, mientras que en Brasil, además de los sindicatos y de sectores de la Iglesia, se destaca el papel desempeñado por las asociaciones profesionales (en particular abogados y científicos), por los empresarios y por una prensa alternativa de carácter privada (y por veces inclusive por sectores de la gran prensa) apoyada por un partido de la oposición consentida.

Hoy en día muchos de estos actores no serían incluidos en los informes elaborados por los centros de investigación sobre la sociedad civil, aunque algunas organizaciones religiosas de los países en desarrollo sean los principales impulsadores de las asociaciones voluntarias, la solidaridad y el trabajo filantrópico. A su vez, los periódicos privados serían automáticamente excluidos, por considerarlos dentro del mercado o del sector orientado hacia el lucro. Y aunque los sindicatos podrían ser incluidos en la sociedad civil, de todos modos serán librados a una suerte de limbo o arrojados, como lo hacen muchos teóricos de la sociedad civil, al basural de la historia.

[7] Ver, entre otros, John Ehrenberg (1999), Adam Seligman (1992), Jean Cohen e Andrew Arato (1992).
[8] Y a Cuba o China hoy en día.

Por otro lado, el significado y la realidad de los principales actores de la sociedad civil de hoy, tanto en Polonia como en Brasil, son muy diferentes de los del período de lucha contra los estados autoritarios. De hecho, la sociedad civil es un concepto históricamente cambiante; sus orígenes están relacionados con la obra de los filósofos sociales de los siglos XVIII y XIX, o mejor dicho, con la tentativa por definir las fuentes de solidaridad social en un mundo donde la sociedad, la religión y el Estado pasaron a ocupar subsistemas distintos y los individuos se volvieron autónomos u orientados por valores y objetivos autocentrados, en el marco de una economía de mercado.[9] En el contexto en que el Estado, para la mayoría de los autores (con la excepción destacada de Hegel),[10] debía acotarse al programa mínimo de asegurar la ley y el orden, la fuente privilegiada de la solidaridad debía buscarse en alguna característica de la naturaleza humana o en alguna dimensión trascendental, opuesta a las tendencias egoístas generadas por la orientación hacia el mercado. La mayoría de los autores de los siglos XVIII y XIX, incluyeron, entonces, dentro de la sociedad civil, a todas las formas de asociación presentes en la sociedad, abarcando las relaciones de mercado y dejando afuera, naturalmente, al Estado.

Es importante recordar que la mayoría de esas teorías fue elaborada mucho antes de la revolución industrial y del surgimiento de la social-democracia. En el siglo XX, las viejas teorías de la sociedad civil se volvieron obsoletas debido a una doble transformación registrada en la teoría y en la sociedad. La teoría social, que comenzó a dibujarse en la segunda mitad del siglo XIX, abandonó la idea de una naturaleza humana o de una fuerza trascendental como base de entendimiento del comportamiento social. El origen de la solidaridad, de la confianza y la integración social pasó a explicarse entonces en términos de procesos sociales, de las estructuras de la sociedad y de sus instituciones (a partir, por ejemplo, de la división del trabajo, de las pautas de socialización, de valores comunes, de intereses compartidos o de una dominación ideológica). Más aún, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, nuevas realidades como los movimientos de los trabajadores, sindicatos y partidos políticos socialistas contribuyeron a crear un nuevo vector de solidaridad, mientras el propio Estado se volvió el principal objetivo de las demandas sociales o el principal actor en la construcción de las políticas de bienestar social. Este nuevo vector de transformación social quedó simbólicamente asociado al Estado nacional. El cual vino a incidir en la consolidación de la unidad nacional y en la erradicación del conflicto social. Por lo tanto, las cuestiones planteadas en la época por un incipiente liberalismo encontraron nuevas respuestas en la creciente complejidad de las estructuras políticas, así como en la transformación y democratización del Estado.[11]

Los movimientos sociales del trabajo vinieron a poner en cuestión, durante la mayor parte del siglo XX, las instituciones asociativas y las formas de solidaridad tradicionales

---

[9] Ver, entre otros, Simone Chamber y Will Kymlicka (2002); Sudipta Kaviraj y Sunil Khilnani (2003); Neera Chandhoke (2004); Adam Seligman (1992); Nancy Rosenblum y Robert C. Post (2002).

[10] Para quien sólo el Estado podía reintroducir un *ethos* universalista más allá de los intereses individuales o de grupo. Sobre la teoría de la sociedad civil de Hegel y del papel del Estado en la superación de la orientación particularista de la sociedad civil, véase Sholomo Avinieri (1972)

[11] Sobre el proceso de irradiación de las luchas del movimiento de los trabajadores y la creación del Estado de bienestar ver Bernardo Sorj (2004).

–como la familia, las comunidades locales, la amistad, la religión, la etnia, las diásporas– absorbiéndolas en función de las distintas tradiciones políticas nacionales.

Como se sabe, en el caso de los Estados Unidos, la participación voluntaria en asociaciones locales jugó un papel importante en el mantenimiento de los valores cívicos, mientras que en Francia la tradición republicana enfatizó la importancia del Estado, asociándolo a los valores de libertad, solidaridad y fraternidad, impulsando una regulación estatal centralizada de la mayoría de las instituciones sociales intermediarias (debilitándolas de un modo general). De hecho, los países europeos ofrecieron diferentes variantes en cuanto a los modos de integración de las organizaciones de solidaridad social al proceso de creación de sociedades democráticas (incluyendo sindicatos y partidos socialistas fundados en el trabajo), por no hablar de las diferentes realidades de los regímenes totalitarios y autoritarios del siglo XX.

En definitiva, el traslado del prestigio de las teorías antiguas a los fenómenos actuales no resuelve el problema del significado contemporáneo de las sociedades civiles, pues el Estado desempeña hoy un papel central como proveedor de bienes públicos, mientras que el conflicto social y político es legalmente canalizado y el acceso al gobierno es organizado a través del enfrentamiento entre partidos políticos en elecciones periódicas. En este nuevo contexto, el papel de las sociedades civiles cambió profundamente: cada sociedad civil nacional se relaciona de manera singular con las estructuras socio-políticas locales, con las identidades sociales específicas y con las formas concretas de confianza y solidariedad.[12]

En lugar de buscar un modelo universal de sociedad civil, es preciso reconocer entonces que existen **sociedades civiles**, en plural. Las raíces históricas de la formación del Estado y de las tradiciones políticas nacionales, así como los diferentes modos de estructuración del conflicto social, son elementos determinantes, en contextos nacionales diferentes, del lugar específico y del significado de la sociedad civil. En otras palabras: el concepto de sociedad civil separado de los diferentes contextos sociales e históricos se torna minimalista. En cambio, si se emplean mayores esfuerzos en identificar los diferentes significados de la sociedad civil en las sociedades contemporáneas, se podrán desarrollar tipologías de las sociedades civiles que den cuenta de sus diferentes contextos socio-políticos, y luego encontrar los trazos comunes entre ellas.

El actual "prestigio" del concepto de la sociedad civil y su uso polisémico como producto de una extraña convergencia entre diferentes tradiciones políticas y actores sociales

Después de un siglo de estado latente, la sociedad civil se volvió un concepto de moda, debido, como ya indicamos, a la lucha contra los regímenes militares autoritarios en América Latina y contra los regímenes comunistas totalitarios en Europa Oriental. En tales contextos, la sociedad civil vino a representar un conjunto extremadamente heterogéneo de actores, unificados por el objetivo común de democratizar los regímenes políticos vigentes. Al realizarse este objetivo, es decir, con el fin del comunismo y la

[12] Ver, por ejemplo, las reflexiones de Adam Seligman (1992), sobre el impacto a nivel de la sociedad civil de los modos particulares de formación de identidades comunales en Europa Oriental y en Israel.

(re)democratización de los países latinoamericanos, todo hacía pensar que la sociedad civil estaba condenada a representar un fenómeno de corta duración. Pero lejos de eso, se convirtió en un concepto central de la vida política de las sociedades tanto desarrolladas como en desarrollo. ¿Qué fue lo que ocurrió?

El nuevo papel central de la sociedad civil en las sociedades capitalistas democráticas comenzó a manifestarse, por un lado, a partir de la crítica del Estado de bienestar realizada por la derecha y, por otro, a raíz de la crisis de la izquierda, provocada por la caída del comunismo y por el ocaso de la utopía socialista. La crítica de la derecha vino presidida de un ataque contra la creciente expansión del costo del Estado y las políticas de bienestar, acusadas de incentivar el desempleo, de fomentar las familias monoparentales, de devaluar la cultura emprendedora y la autonomía individual. Este pensamiento trajo aparejado la idea de un retorno a las asociaciones civiles basadas en la solidaridad (la familia, las organizaciones locales, la Iglesia o la filantropía). Mientras que en la tradición británica esto derivó en una reactivación del pensamiento liberal clásico, en los Estados Unidos fue teorizado como un retorno a la democracia toqueviliana, basada en un asociacionismo local, en la fuerza de los valores cívicos y en la participación ciudadana.[13] Esta tendencia teórica terminó mezclada con el comunitarismo y con conceptos mucho más difundidos, aunque de dudosa precisión, como los de capital social y de confianza, generalmente ligados a una pluralidad de orientaciones políticas.

En la izquierda, el descubrimiento de la sociedad civil vino motivado por el abandono de la esperanza en la clase obrera y en el socialismo, aunque también nos remite a una postura crítica hacia el Estado de bienestar, a su burocratización o a sus invasión de la vida social creativa.[14] Desde esta perspectiva, la sociedad civil se convirtió en un medio de lucha contra las tendencias opresoras del mercado y del Estado, siendo vista también como un factor de creación de espacios autónomos de libre comunicación.

Esas dos ideas bien distintas de la sociedad civil fueron confundidas en la vida práctica y a nivel de los medios de comunicación y, de hecho contienen, más allá de sus diferentes orígenes, algunas convergencias reales. Ambas son síntomas -o intentos de solución- de la crisis de representación de las democracias contemporáneas, en las que los partidos políticos han venido orientándose hacia el centro y los programas partidarios, tanto de derecha como de izquierda, ofrecen sólo pequeñas diferencias, perdiendo su potencial movilizador y su capacidad para producir nuevas visiones de la sociedad.

A medida que las reformas del Consenso de Washington dejaron de producir los resultados esperados y comenzó a sentirse la falta de nuevas ideas para transformar las instituciones sociales, la sociedad civil vino a cubrir la demanda de un concepto maleable, preservado de alguna interferencia de la política local, susceptible de recabar

[13] Para una obra pionera de en el marco de este tipo de pensamiento, véase Peter Berger y John Neuhaus (1996).
[14] En esta vertiente Jürgen Habermas (1989) tiene una importancia central dada su crítica de izquierda a la tendencia del Estado de bienestar a colonizar la vida social. Ver también Pierre Rosenvallon (1984, 1995) y Anthony Giddens (2000).

el apoyo tanto de la derecha como de la izquierda. El consenso en torno a la valoración de la sociedad civil, y su consideración como una esfera capaz de producir un corto circuito en la instituciones estatales (vistas como fuente de corrupción y de ineficiencia) la hizo atractiva para las instituciones internacionales (el Banco Mundial, el sistema de Naciones Unidas, e incluso para el FMI). El sistema de las Naciones Unidas, por ejemplo, pasó a ver en las ONGs como un aliado en la elaboración de una agenda transnacional, destinada a romper el monopolio de los Estados-nación sobre los procesos de decisión basados en el principio de soberanía.

El prestigio de la sociedad civil vino amparado así por ideologías y actores internacionales bien diferentes. ¿Eso significa que tengamos diferentes organizaciones de la sociedad civil, cada una de ellas con una ideología claramente definida? De ninguna manera; muchas de las organizaciones de la sociedad civil y la mayoría de los ciudadanos no se identifican claramente con una determinada visión de la sociedad civil. Pero además, las ideologías y las teorías de la sociedad civil sólo podrán aspirar a adquirir relevancia pública en la medida en que se hagan sentir a nivel del poder político o económico, es decir, en tanto incidan en la dirección tomada por las sociedades civiles. O sea, la realidad efectiva de la sociedad civil no puede reducirse a la influencia y a los deseos de los ideólogos o pensadores de la sociedad. Su dinámica práctica no se ajusta ni al deseo de los pensadores de derecha, según los cuales las asociaciones cívicas disminuyen el papel del Estado, ni al modelo de izquierda de un espacio radical separado del mercado y del Estado.

Comprender y definir el papel y la función de la sociedad civil forma parte de las luchas contemporáneas por la reorganización del sistema político a nivel nacional e internacional. Se trata, en definitiva, de un campo privilegiado en el que los diferentes actores negocian y presentan diferentes interpretaciones de la realidad social. Pero no estamos ante un concepto neutro, pues connota una fuerte desconfianza hacia las instituciones políticas tradicionales.

Perspectivas sobre la sociedad civil

El debate sobre la sociedad civil refleja uno de los problemas fundamentales de las ciencias sociales. En efecto, si partimos de la tendencia de las sociedades capitalistas a crear individuos posesivos,[15] la cuestión que se plantea es ¿mediante qué procesos dichas sociedades pueden crear instituciones orientadas al comportamiento altruista, o bien fomentar la disposición de las personas a invertir sus recursos personales y aún su vida por el progreso de la libertad y de la solidaridad? El punto entonces no es tanto el por qué del comportamiento altruista, problema propio del dominio de la filosofía (o para algunos, de las ciencias biológicas), sino más bien cuáles son las características específicas de las instituciones orientadas a la solidaridad y cuáles son sus efectivas capacidades o sus limitaciones para transformar la sociedad.

[15] Sobre el concepto de individualismo posesivo, ver C. B. Mcpherson (1962).

En la medida en que la sociedad civil es una institución propia de las modernas sociedades capitalistas democráticas, una explicación de lo ella es o de cómo funciona debe estar relacionada con el contexto social, político y cultural, visto como un todo. Como indicamos anteriormente, en regímenes autoritarios o totalitarios, la sociedad civil remite a aquellos grupos o individuos que luchan por abrir el sistema político a fin de crear un espacio público efectivo y provocar el florecimiento de asociaciones ciudadanas libres. La cuestión de actualidad es entonces entender el papel de la sociedad civil en los regímenes democráticos contemporáneos.

Breve presentación de las teorías sobre sociedad civil

Antes de avanzar en la caracterización de la sociedad civil contemporánea en los países democráticos, pasamos a discutir brevemente las principales teorías de la sociedad civil.[16]

a) La sociedad civil como actor autónomo. Gran parte de la bibliografía sobre la sociedad civil, en especial la de izquierda, enfatiza no sólo la autonomía de la sociedad civil en relación al Estado y al mercado, sino también su lógica diferente, según la cual los individuos se comunican libremente, dando voz a los excluidos, sin las barreras del poder económico y político. ¿Acaso ese ideal de sociedad civil tiene alguna relación con lo que ocurre en la realidad?

Consideremos este punto. El principal lugar del Forum Social Mundial (autodefinido como la expresión radical de la sociedad civil) fue la ciudad de Porto Alegre.[17] Los oradores que atrajeron más participantes fueron el Presidente Lula (quien anunció que en Davos iba a representar a la sociedad civil!) y, en 2005, el Presidente Hugo Chávez, o sea, dos políticos. La mayoría de los participantes de los Forums fueron de clase media y los participantes externos en su mayoría fueron miembros de ONGs, con pasajes pagos. Esas ONGs son integradas por equipos profesionales y por líderes, los cuales no son electos por los miembros de las ONGs. Aunque los paneles estuvieron abiertos a diversas expresiones y organizaciones sociales, la estructura de las mesas redondas y la elección de los oradores fueron decididas por un pequeño comité, carente de amplio mandato. Los principales recursos financieros del Forum de Porto Alegre 2005 provinieron de los niveles gubernativos federales, estaduales y locales, así como de Petrobrás (empresa criticada por algunas ONGs brasileñas por no respetar el medio ambiente) y el realizado en Caracas en 2006 fue ampliamente financiado en forma todavía menos transparente por el gobierno de Chávez. Incluso no deja de ser paradojal el hecho que los países más aplaudidos en los Fórums fueran en general Cuba y China, cuyos gobiernos niegan sistemáticamente una representación de la sociedad civil en las

[16] Nos proponemos separar diferentes tipos de argumentos, aunque la mayoría de los autores utilice más de uno y, en algunos casos, como el de Michael Edwards (2004), asuman explícitamente una definición ecléctica de la sociedad civil como sumatoria de varias dimensiones. Para una útil bibliografía anotada sobre la sociedad civil y las ONGs, ver Devora Seade (2000).

[17] En la época del primer Forum, el municipio estaba bajo control del Partido de los Trabajadores. Además, Porto Alegre es conocida como la cuna del "presupuesto participativo", generalmente presentado como un ejemplo de realización de la sociedad civil (ver Leonardo Avritzer, 2002). Infelizmente, la realidad del presupuesto participativo es mucho más compleja, producto de la iniciativa de un partido político, siendo un ejercicio extremadamente caro, abierto a la manipulación de activistas locales y dependiente de la implementación del presupuesto por el gobierno, al sabor de las conveniencias circunstanciales.

reuniones de las Naciones Unidas. El Movimiento de los Sin Tierra, en fin, ocupó también un lugar destacado, siendo una organización extremadamente centralizada en defensa de un viejo modelo de ideología socialista.

De hecho, las organizaciones de la sociedad civil pueden ser vistas como parte de un continum más que como una polaridad entre el Estado y el mercado. Ellas no sólo existen gracias a las condiciones legales aseguradas por el Estado, sino que extraen la mayor parte de sus recursos del Estado y de las empresas privadas. El ideal democrático de comunicación libre y autónoma guarda poca semejanza con las organizaciones de la sociedad civil del mundo real (sean ONGs o asociaciones de la iglesia), donde la democracia interna no existe en la mayoría de los casos (el liderazgo de la mayoría de las ONGs medias y grandes no es electo y las reglas burocráticas gobiernan el funcionamiento de las mismas). Ni el mercado, ni el Estado, ni la sociedad civil operan con una sola racionalidad, como lo muestra, por ejemplo, la importancia de la confianza en las relaciones comerciales, de los valores de los partidos políticos y del poder político o económico al interior de las organizaciones de la sociedad civil. Si los teóricos sociales radicales confrontasen sus definiciones de la sociedad civil con la realidad, percibirían que no están describiendo un proto-fenómeno o un tipo ideal, sino imaginando un actor que en gran medida es un mero substituto funcional de la otrora idealizada clase obrera.

Uno de los rasgos más importantes de las sociedades contemporáneas, al cual volveremos más adelante, es la creciente desaparición de las fronteras entre los subsistemas sociales (judicial, económico, político y científico) y no tanto su creciente autonomía. La imagen de una sociedad civil independiente fue el producto de situaciones de confrontación con regímenes autoritarios, en las que la sociedad civil era vista como un actor autónomo enfrentado al Estado. En los Estados democráticos contemporáneos no existen muros que protejan las fronteras de la sociedad civil.

El verdadero desafío que hoy enfrentan has ONGs -y que es objeto de debates en todo el mundo-, es cómo negociar sus relaciones con sus fuentes financieras (el Estado, las agencias internacionales, las fundaciones y empresas). Lo cual nos coloca ante el problema de la burocratización creciente de las ONGs, debido a la necesidad de ajustarse a las demandas externas de los financiadores y a las relaciones de poder desiguales entre ellas, tanto del norte como del sur. En vez de ignorar las actuales tendencias, el desafío principal consiste en redefinir la relación entre la sociedad civil, el Estado, el sistema político y el mercado.

b) La visión de la sociedad civil como integrada por agentes de la buena sociedad. En los medios de comunicación, la sociedad civil se volvió sinónimo de todo agente que lucha por una buena sociedad.[18] Este abordaje se basa en una ingenua visión maniqueísta, tendiente a asignarle *a priori* a las instituciones sociales una naturaleza moral, dando por sentado lo que es una buena sociedad, e implícitamente, de que existen personas con el poder de de definir lo que es bueno. Desde esta perspectiva, tenemos que reconocer como buena cualquier definición producida por cualquier actor

---

[18] Muchos autores sostienen esta posición. Véase, en particular, Michael Edwards (2004).

de la sociedad civil. Pero acontece que estos actores poseen numerosas definiciones de la buena sociedad, muchas de ellas contradictorias entre sí.

La consecuencia política más perjudicial de la definición de la sociedad civil como un monolito orientado por los mismos (buenos) valores básicos es que niega su composición intrínsecamente plural y diversificada, confiriendo autoridad moral a cualquiera que se defina como parte de la sociedad civil. Además, dicha definición implica la suposición de que los buenos valores constituyen un paquete coherente. Sin embargo, la historia del siglo XX proporciona múltiples testimonios de las tendencias conflictivas entre la solidaridad y la libertad. En nombre de la solidaridad, algunas personas se mostraron dispuestas a matar a quienes no integraban su grupo. En nombre de la libertad muchas veces se dejó de lado la solidaridad. Del mismo otras ideologías y organizaciones que priorizan la solidariedad, como la religión, el nacinalismo o el comunismo ni siempre tuvieron cuidados en la defensa de las libertades individuales.[19]

c) La definición de la sociedad civil como pacifica. Esta definición, que excluye de su seno los actores o grupos violentos,[20] como el Klu Klux Klan, el Hamas o el IRA, también es problemática, pese al rechazo que podamos sentir por la violencia. Conforme a esa definición, grupos armados anti-nazistas de la Segunda Guerra Mundial serían excluidos de la sociedad civil. Sin embargo, la violencia no puede ser excluida *a priori* como instrumento de autodefensa y de lucha contra la opresión.

d) Sociedad civil como pilar de la democracia. El reforzamiento de las sociedades civiles como medio para consolidar la democracia se convirtió en una parte sustancial del credo de las agencias internacionales.[21] Aunque las sociedades civiles fuertes este presente en las democracias avanzadas, no existe una relación directa entre la sociedad civil y la democratización del Estado.[22] O dicho de otra manera, las sociedades civiles no producen, ni natural ni automáticamente, valores cívicos. Las sociedades civiles tienen una relación dialéctica con el Estado y no constituyen su opuesto o sus opositoras. Cuánto más desconfían las sociedades de las instituciones del Estado, tanto más la sociedad civil se verá alienada y sus acciones tenderán a erosionar la legitimidad de las instituciones estatales. Y al contrario, cuanto mayor sea su identificación con las principales instituciones del Estado, tanto más las organizaciones de la sociedad civil adquirirán un carácter cívico, a tal punto que la distinción entre la sociedad civil y las instituciones básicas del Estado acabará por difuminarse.

Las sociedades civiles cívicas sólo florecen en estados democráticos, aunque ellas también pueden generar grupos no democráticos. Esto es particularmente válido en el contexto de estados corruptos o en estado de desintegración social. En estos caso se puede producir una reacción de la sociedad civil, en el sentido de apoyar o ser un componente, por ejemplo, del fundamentalismo islámico, como fue el caso del apoyo al ayatolá Khomeini en Irán o a Hamas en Palestina. . La literatura especializada tiende a enfatizar cada vez más el fenómeno de las sociedades "inciviles" (incluyendo bandas criminales, grupos políticos terroristas o violentos), es decir, grupos que no aceptan los

[19] Sobre las antinomias de valores véase Norberto Bobbio (1982).
[20] Posición defendida por John Kehane (2003).
[21] Ver, por ejemplo, www.world bank.org/cicilsociety/
[22] Ver Ariel C. Armony (2004)

valores cívicos de resolución pacífica de los conflictos públicos. Con todo, no podemos desconsiderar que en los estados democráticos consolidados existen igulamente, aunque en menor medida, organizaciones religiosas cuyas agendas cuestionan las libertades civiles. Mientras en el primer caso, esos grupos son la expresión de sociedades civiles alienadas, de situaciones de desconfianza generalizada y de descreimiento en las instituciones básicas del Estado, en el segundo caso, ellas expresan una diversidad de fenómenos: el papel creciente de los cristianos fundamentalistas en los EUA y de las minorías islámicas fundamentalistas de Europa, tendientes a rechazar la tradición secular.[23] En tales contextos, muchas organizaciones de la sociedad civil tienden a acentuar su desconfianza en la democracia.[24] Lo cual reafirma la idea de que el asociativismo no produce automáticamente valores cívicos o democráticos, ni está necesariamente relacionado con ellos.

e) Asociaciones del Tercer Sector. La definición de la sociedad civil como Tercer Sector,[25] esto es, como un conjunto de organizaciones no orientadas al lucro, parece, en principio, más útil, sobre todo porque no tiene fuertes connotaciones normativas. Pero el problema es que excluye individuos y grupos informales, envueltos en actividades cívicas o públicas. La revolución más importante de la sociedad de la información quizás haya sido el resultado de la iniciativa de un individuo, Linus Torvalds, quien, con el apoyo de una red informal, lanzó el *Linux*, la principal plataforma del movimiento del software libre. La influencia de los *pop stars* internacionales sobre las agendas internacionales a menudo parece ser más relevante que la de las ONGs. Locales de reunion informales (sin status de asociación formal) son importantes en los países en desarrollo, como el mercado o los bares, en donde buena parte del debate público y de las iniciativas toman forma, pero queda excluidas de la definición formal del Tercer Sector.

La principal limitación del concepto de Tercer Sector es que supone un isomorfismo con el primer sector (el Estado) y con el segundo (el mercado). Mientras estos dos últimos tienen un alto nivel de formalización y de estabilidad (aunque en los países en desarrollo la mayoría de las empresas privadas tenga un alto grado de informalidad), la sociedad civil es multiforme. Esto es todavía más evidente en el caso de los nuevos medios de comunicación, que permiten una constante formación/transformación/desaparición de grupos informales *ad hoc*. Una de las principales características de la sociedad civil es su creatividad en materia de expansión de los límites y formas de participación en el espacio público, lo cual la vuelve más plástica y nebulosa que el mercado o el Estado.

---

[23] Sobre la cuestión de la sociedad civil y las diferentes tradiciones religiosas ver Nancy Bosenblum e Robert Post (2002).

[24] Ver el excelente libro de Ariel C. Armony (2004) sobre la inexistencia de una necesaria "... relación positiva y universal entre la sociedad civil y la democracia..."

[25] El más importante centro de pesquisa que utiliza la herramienta conceptual del Tercer Sector es el *Institute for Civil Society Studies de la Universidad John Hopkins*; léase en particular el trabajo de su director, Lester L. Salamon en http://www.jhu.edu/~ccss/staff.html

Definiendo la sociedad civil

La bibliografía sobre la sociedad civil revela un uso mixto del concepto, siendo representada a la vez como una arena y como un conjunto de actores. Como arena, no se advierte en la bibliografía ningún argumento que justifique reemplazar el concepto, por cierto ya consolidado, de *espacio público* por el de sociedad civil. El espacio público no es un actor, sino la posibilidad de constitución de actores, e incluye todos los que, basados en la libertad de expresión y de asociación, se envuelven, sin imposición externa, en debates y actividades orientados a valores que afectan la percepción (y/o la realidad) que los miembros de la sociedad tienen de sí mismos (desde una comunidad local hasta lo global). La forma del espacio público y de sus actores depende de las propias actividades de estos últimos, de su capacidad para crear nuevas formas de expresión, de asociación y de vida institucional. El espacio público es una institución que ha evolucionado en la historia, incluyendo progresivamente a nuevos actores. Al comienzo vino restringido a los miembros de la elite, pero luego de muchas luchas sociales, fueron incluidas las clases trabajadoras y las mujeres. Su forma fue cambiando constantemente, desde pequeños clubes intelectuales hasta partidos políticos y sindicatos, pasando por una tendencia a la reducción de la participación cara a cara y por un aumento del uso de los medios electrónicos de comunicación.

El espacio público abarca todos los actores comprometidos con el debate público, incluyendo los parlamentarios y los miembros del gobierno. Las instituciones del Estado son la principal garantía de la existencia del espacio público y a la vez se cuentan entre sus más importantes actores. Como actor de la esfera pública, el gobierno no moviliza su poder discrecionario, sino que opera más bien como un participante más en la construcción del consenso social.

El espacio público remite a la libertad de organización y comunicación. Pero la organización y la comunicación en una sociedad capitalista democrática dependen de la capacidad de movilizar recursos (humanos y materiales) susceptibles de influenciar la percepción que la sociedad tiene de sí misma. La idea de un espacio público en el que las personas se organizan y comunican independientemente de los recursos materiales y de los intereses individuales es una visión idealista abrazada por autores tan diversos como Hannah Arendt y Jürgen Habermas.[26] El desafío de las sociedades democráticas consiste en reconocer la realidad del poder en la esfera pública y asegurar nuevas formas de participación de los ciudadanos, tendientes a evitar que cualquier actor, ya sea corporación, organización estatal, grupo religioso u ONG, disponga de un excesivo poder que le permita imponer un determinado punto de vista a la sociedad.

La sociedad civil en regímenes democráticos no es una arena específica, sino un conjunto de *actores* de la esfera pública, auto-concebidos como parte de la sociedad

[26] Véase, por ejemplo, la obra de Jean Cohen e Andrew Arato (1992) fuertemente informada por la teoría de Habermas: “Los actores de la sociedad política y económica están directamente envueltos con el poder estatal y con la producción económica, a la que procuran controlar y administrar. No pueden permitirse subordinar criterios estratégicos y instrumentales a los padrones de integración normativa y comunicación abierta, característicos de la sociedad civil”: ix. En publicaciones posteriores, Arato (1995) matizó su argumento.

civil. No hay definición *a priori*, fuera de la lucha política y cultural, sobre quién debe ser definido como parte de la sociedad civil y quién debe ser excluido. La definición de la sociedad civil constituye en sí misma una parte de la confrontación política, de la apropiación e imposición de un significado propio al concepto. El único actor que puede ser plausiblemente excluido de la definición operacional de la sociedad civil es el Estado, pues él dirige los recursos y el poder legal delegado por los ciudadanos, lo que le permite retirarse del debate público e imponer sus decisiones a la sociedad como un todo. Cualquier ciudadano individual o cualquier grupo formal o informal comprometido con la esfera pública (desde la organización de la iglesia y clubes deportivos, hasta los sindicatos) es un actor potencial de la sociedad civil.

La cuestión de si debemos excluir las empresas privadas o los partidos políticos de la sociedad civil es un problema operacional y no de principio. Cualquier empresa privada que se presente en el dominio público con un mensaje del tipo "nosotros generamos empleos" o "la libre empresa produce crecimiento económico", forma parte de la sociedad civil. Por lo mismo, dada su búsqueda del bien público, no se justifica la descalificación de los partidos políticos como actores centrales de la sociedad civil. Quizás en algunos casos ellos pueden ser excluidos a fin de delimitar los actores que no están directamente envueltos en el gobierno o que buscan acceder al mismo. Pero esto no debe opacar la relación de la sociedad civil con los partidos políticos y con los congresistas y con otros actores del sistema político, lo cual es central, como veremos, para el entendimiento de la democracia contemporánea y sus desafíos. Finalmente, los medios de comunicación tienen un lugar ambiguo -aunque fundamental- en la comprensión de la dinámica de la sociedad civil. Normalmente, los medios de comunicación son empresas privadas, pero también constituyen la voz a través de la cual la sociedad civil puede expresarse, siendo su principal espejo, aunque algo distorsionado por los intereses privados que ellos representan.

La importancia de disponer de una definición abierta de la sociedad civil consiste en que de otra manera estaríamos sujetos a una discusión normativa sobre quien debe o quien no debe ser incluido. Sólo manteniendo abierto el concepto de sociedad civil -de modo tal que cualquiera pueda reivindicar su lugar en ella- es que se puede hacer un análisis no partidista de su significado dinámico y de los diferentes modos en que los actores sociales pueden apropiárselo.

El análisis de las sociedades no debe estar basado en definiciones *a priori*, sino en el entendimiento de los contextos sociales y de los modos como los actores sociales pretenden hacer avanzar sus diferentes definiciones de quién forma parte de la sociedad civil y cuál es su papel. *Las sociedades civiles no son fenómenos predeterminados: ellas son, en definitiva, lo que los actores sociales hacen de ellas.* Al hacerlo, participan de la formación de las percepciones de los ciudadanos sobre el sistema político, apoyando algunas opciones y descartando otras. Entretanto, el análisis no debe acotarse a comprender solamente las confrontaciones simbólicas, sino que también debe incluir otros temas, como los referidos a los recursos humanos, organizacionales, políticos y económicos, movilizados en la lucha por significarlos.

Las ONGs: principal novedad de las sociedades civiles contemporáneas

Además de la definición operacional más amplia de la sociedad civil, la cual incluye a los individuos o grupos de individuos que actúan para influenciar la esfera pública, debemos identificar los nuevos aspectos de la sociedad civil manifestados en la política global y en la política nacional contemporánea. La discusión actual sobre la sociedad civil también comprende su papel en la representación de los ciudadanos, en la construcción de valores colectivos, en la constitución del sistema político y en los modos como los ciudadanos pueden aspirar a influenciar el destino de la sociedad a través de la participación en la esfera pública, por oposición a las formas tradicionales de representación política.

Como ya dijimos, el ascenso de la idea de la sociedad civil en las últimas décadas está relacionado con la crisis de la utopía socialista secular y sus vectores principales, los sindicatos y los partidos políticos, por un lado, y con el avance del neoliberalismo, por otro. El desencanto con el Estado como principal agente de cambio de la sociedad, unido al papel central de los medios de comunicación en la construcción de la opinión pública y de las campañas políticas, sin olvidar el individualismo creciente, la fragmentación social y el ascenso del discurso de los derechos humanos o de las identidades grupales, son fenómenos que generaron las condiciones apropiadas para que las ONGs, a partir de 1970, comenzaran a expandirse exponencialmente. Pero el crecimiento de esta *nueva forma política* de expresión de la solidaridad no habría sido posible sin una cantidad significativa de recursos de la cooperación internacional europea, del sistema de las Naciones Unidas y de los Estados nacionales, incluyendo, en los países avanzados, las contribuciones voluntarias, canalizadas para el financiamiento de esas nuevas organizaciones.

¿Qué son las ONGs? Hay que partir del reconocimiento del hecho de que las asociaciones de la sociedad civil (clubes culturales y deportivos, organizaciones profesionales y científicas, grupos masónicos, instituciones filantrópicas, iglesias, sindicatos, grupos en diáspora, asociaciones comunitarias, por sólo mencionar algunas de ellas) existieron a lo largo del siglo XX. Pero si bien dichas organizaciones representaron directamente (o al menos se esperaba que representaran) un público determinado, las ONGs contemporáneas afirman su legitimidad en base a la fuerza moral de sus argumentos. Por lo tanto, *lo nuevo en las sociedades civiles contemporáneas son las ONGs, es decir, un conjunto de organizaciones que promueven causas sociales sin recibir el mandato de las personas que dicen representar*.

Organizaciones filantrópicas tradicionales, también caracterizadas por no representar su público, nunca afirmaron ser la voz de su clientela, y la jerarquía de la iglesia se basaba en la creencia de que su mandato provenía del cielo, por ser la representante de Dios en la tierra. Los partidos revolucionarios, como el partido comunista, se veían a sí mismos como la vanguardia con que la clase obrera terminaría identificándose o adhiriendo. Más aún, las precursoras de las ONGs contemporáneas, como la Cruz Roja, la *Action Aid* y la Oxfam (las dos últimas hoy con una renovada orientación debido a su adaptación a los nuevos vientos), aunque motivadas por fuertes valores morales

humanitarios, no pretendieron asumir, en su origen, una posición política partidaria, ni tampoco expresar las opiniones de las personas que atendían, sino sólo socorrerlas.

En este sentido las ONGs constituyen una real revolución en el dominio de la representación política. Al igual que lo ocurrido con otros fenómenos sociales, pueden ser encontrados precursores, como las organizaciones y en las personas que lucharon contra la esclavitud o -más tarde- por el sufragio femenino, así como por los derechos de los consumidores. Pero durante el siglo XX, la representación de las causas públicas y el debate en el espacio público fue canalizado principalmente mediante los sindicatos y los partidos políticos, organizaciones representativas.

Este nuevo fenómeno de representación sin delegación, o mejor dicho, de autodelegación sin representación, se relaciona con los procesos sociales ya mencionados, y permiten canalizar las energías creativas de los activistas sociales hacia nuevas formas de organización separadas del público que pretenden representar, o al menos sin un vínculo muy claro con ese público. El caso más obvio es de las ONGs de los países desarrollados dirigidas a apoyar grupos y causas sociales de los países en desarrollo.

Al no contar con el apoyo directo de la comunidad que afirman representar, las ONGs dependen de recursos externos a su existencia. Al contrario de la mayoría de las organizaciones tradicionales de la sociedad civil, en general basadas en el trabajo voluntario, las ONGs son dirigidas por equipos profesionales, siendo una importante fuente de empleo. Al no tener una base social estable y homogénea que pueda ejercer presión política, las ONGs promueven sus agendas mediante el acceso a los medios de comunicación y no a través de la movilización social.

Por cierto que esta caracterización de las ONGs es bastante restrictiva en relación con el variado universo que ellas integran legalmente. Muchas de las ONGs legalmente definidas se ajustan al modelo de organización de las asociaciones tradicionales de la sociedad civil, representando un determinado conjunto de miembros (desde los sindicatos a las organizaciones con base en comunidades, pasando por las asociaciones profesionales). La novedad del desarrollo en las últimas décadas de las ONGs es la creación de un actor sin mandato directo de su base de referencia. Las nuevas ONGs no son sólo un nuevo tipo de actor, sino que influenciaron el escenario de las ONGs representativas tradicionales, especialmente de aquéllas basadas en comunidades locales. Mientras antes, en los países en desarrollo, las ONGs con base en comunidades locales interactuaban principalmente con los gobiernos, a los cuales les demandaban determinados resultados, las nuevas ONGs, si bien siguen basándose en comunidades, también apelan cada vez más a la búsqueda de fondos externos o no gubernamentales, de manera directa o indirecta, a través de la relación con las mayores ONGs nacionales e internacionales. En este trayecto, se volvieron cada vez más profesionalizadas y pasaron a conducir ellas mismas los proyectos sociales.

Las ONGs reflejan una historia en desarrollo y no una realidad fija. Como otros fenómenos sociales contemporáneos, las ONGs no tienen características fijas. Sus

formas organizacionales, sus ideologías y su papel político están en constante movimiento y, en las últimas décadas, como veremos más adelante, registraron cambios importantes. El mundo de las ONGs es cada vez más complejo y crece exponencialmente tanto en *número* como *en cuestiones* (entre estas últimas, mencionemos, al pasar, las referidas a la ecología, al género, a los derechos humanos, a la seguridad, a la infancia, a los derechos de los animales, al desarrollo, al consumo, a la ayuda humanitaria, a la sociedad de la información, a la integración regional, a la salud, al desarrollo rural y urbano, a las drogas, a la investigación social, a la educación, al comercio, a las finanzas internacionales, a los enfermos, cada una de ellas con sus propias subdivisiones).

Las ONGs también difieren en cuanto al *origen* (ya sea que hayan sido creadas por individuos, por grupos independientes o por comunidades, por empresas, por grupos religiosos, étnicos o de género, por diásporas y partidos políticos). Otras diferencias remiten a los *niveles de actividad* (locales, nacionales e internacionales); al *tipo de staff* (voluntario o profesional, aunque la mayoría de las ONGs incluya ambos); y al *tipo de financiamiento* (suscripciones voluntarias, agencias gubernamentales e internacionales, fundaciones privadas, aunque la mayoría de las ONGs disponen de una multiplicidad de fuentes). En fin, otras distinciones refieren al *tamaño* (pequeñas, medias y grandes); a las *ideologías* (cuanto mayor el número de ONGs y de cuestiones que promueven tanto más diversas son las posiciones que representan a nivel de los problemas nacionales e internacionales), a la *localización* (país, región) y al *tipo de actividad* (*advocacy*, proyectos sociales).

La variedad de orígenes, de fuentes de financiamiento, de cuestiones temáticas, de ideologías y de a localización geográfica de las ONGs, permite establecer innumerables tipologías. Ahora bien, desde una perspectiva sociológica, *a priori* ninguna de ellas es más relevante que las otras. Las tipologías dependen del foco del investigador, de las cuestiones que priorice y de sus abordajes específicos. El análisis del mundo de las ONGs abarca un campo cada vez más amplio, atravesado por una variedad de abordajes; algunos de estos tratamientos enfatizan cuestiones organizacionales internas, mientras otros se focalizan en las tendencias ideológicas o en su impacto en la sociedad.[27] Además, dicho campo está muy influido por cuestiones normativas y por el ascendiente de la propia retórica de las ONGs.

Por último, aunque no menos importante, cabe mencionar la cuestión de las fuentes de financiamiento. Mientras que la mayoría de las principales ONGs de los países desarrollados reciben una parte importante de su financiamiento a partir de contribuciones voluntarias, de fundaciones privadas e instituciones internacionales, la dependencia de financiamiento externo se ha vuelto hoy una cuestión central para la mayoría de las ONGs, especialmente para las de los países en desarrollo. En las manos de las agencias publicas, nacionales e internacionales, y de las grandes fundaciones (principalmente norteamericanas), las ONGs se han transformado en un instrumento central de las políticas de cooperación internacional. Pero dicho financiamiento impone restricciones.

[27] Sobre los abordajes de diferentes centros de pesquisa ver Dayse Marie Oliveira (2005).

Por lo tanto el mundo de las ONGs sólo puede ser entendido como parte de una cadena más amplia en la que los proveedores de fondos tienen un papel central. Los donantes operan, directa o indirectamente, como un actor central en la elaboración de las agendas de las ONGs. Si bien éstas disponen de capacidad para buscar influenciar los donadores, su lucha por la sobrevivencia las lleva a adaptarse a las agendas de los financiadores. Como veremos, esto es más grave en el caso de los países en desarrollo, donde las contribuciones voluntarias en general no son muy poco relevantes, mientras que las fuentes externas de financiamiento sí son decisivas. En el caso de la cooperación internacional, hay que agregar además la enorme cantidad de dinero que gastan los países individualmente o la Unión Europea en sus propios *experts*, así como la exigencia que generan las contrapartidas en compras de bienes producidos en sus propios países.[28]

Esta critica no implica en negar la legitimidad y la relevancia del apoyo internacional para las ONGs de los países menos desarrollados. Menos todavía supone que el apoyo por parte del para las ONGs sea la respuesta más adecuada, en particular cuando no existen mecanismos transparente de transferencia de recursos públicos, que lleva a la transformación de las s ONGs en apéndices de partidos y/o gobiernos.

La ausencia de un papel político homogéneo y predefinido para las ONGs

Las ONGs están impregnadas de la realidad política local. El papel de las ONGs en los regímenes democráticos depende del nivel de democratización de la sociedad y de su sistema político. Cuanto menores sean las características democráticas de la sociedad, mayores las posibilidades de que las ONGs se aíslen del sistema político, viéndose alienadas de las instituciones nacionales (y/o alienando estas últimas), lo que puede convertirlas en un obstáculo para la construcción de un Estado democrático.

Las sociedades civiles no pueden disociarse de las estructuras sociales o políticas dentro de las cuales se desarrollan. El papel y la influencia política de las ONGs en una sociedad particular, como ya lo observáramos respecto de la "sociedad civil", dependen del contexto social (en casos extremos pueden haber desaparecido o haber sido reprimidas como en los regímenes dictatoriales o en países musulmanes fundamentalistas, como Siria, Irán, China y Cuba). En otras regiones (como lo muestran los ejemplos que consideramos a continuación) la sociedad civil abarca una diversidad de papeles, de acuerdo con las diferentes realidades sociales.[29]

---

[28] Ver Romilly Greenhill, Patrick Watt et alii (2005).

[29] Existen numerosos informes descriptivos y algunos sólidos análisis académicos sobre las sociedades civiles nacionales y las ONGs. Consúltese, por ejemplo, los informes por país en el sitio del IDS: http://www.ids.ac.uk/ids/civsoc/, o la bibliografía anotada en Deborah Eade (2000). Algunos interesantes estudios de caso pueden encontrarse en Robert W. Hefner (1998), Sara E. Mendelson y John K. Glenn (2002), e Sudipta Kaviraj e Sunil Khilnani (2003). Sobre la India, ver Rajesh Tandon e Ranjita Mohanty (2000).

En muchos países africanos, las ONGs, más que una expresión de la sociedad civil, son su principal componente y actúan como una interface entre los donantes internacionales y la sociedad local. Para muchos críticos, dichas organizaciones tienen una función semejante a la de los misioneros del mundo occidental, lo que tiende a alienarlas de las cuestiones y problemas reales de la construcción de un Estado democrático. Según un autor: "el desafío para la sociedad civil en África es fortalecer el Estado democrático, colaborando con sus estructuras gubernamentales en varios niveles, prestando asistencia a la restauración del contrato social entre el Estado y sus ciudadanos, presionando por las reformas necesarias que transformarán en realidad la visión del cogobierno efectivo del Estado y la sociedad civil a nivel de la comunidad" (Mbogori *et alii*, 1999: 120). Los actores de la sociedad civil tienen que reconocer, en suma, que "fortalecer la sociedad civil requiere como condición indispensable el fortalecimiento del Estado: el Estado y la sociedad civil se afirman o caen juntos" (Marcussen, 1996: 421 en . Kumi Naidoo e Volkhart Finn Heinrich, 2000:12."

En muchas partes de África subsahariana, en los casos en los que el funcionamiento de las ONGs es permitido, éstas absorben una porción significativa de profesionales de clase media, sustrayendo cuadros efectivos o potenciales al gobierno. Debido a su fuerte dependencia de recursos externos, las agendas de las ONGs locales tienen que adaptarse a las prioridades de las fuentes externas de financiamiento y a las agendas de las llamadas ONGs internacionales, actuando muchas veces como subcontratadas. Virtualmente sustentadas en financiamientos externos, las ONGs locales ofrecen salarios "internacionales", o sea, salarios mucho más altos que los de los funcionarios públicos. Lo cual permite que sus miembros mantengan una cierta autonomía y una distancia crítica respecto a la corrupción expandida en la administración pública. Los presupuestos de las ONGs en esta región están en expansión –una porción significativa de los financiamientos de cooperación internacional es asignada directamente a la "sociedad civil"– transformando esas organizaciones en genuinos centros de poder con influencia suficiente como para cuestionar en forums internacionales la legitimidad de los gobiernos establecidos.

En América Latina, a partir de fines de los años 60, el universo de las ONGs fue diversificándose. Habiendo sido creadas a partir de apoyos externos, su principal objetivo era participar en la resistencia contra los regímenes autoritarios. Las ONGs latinoamericanas tienen menos peso político que las africanas, aunque sus voces se hacen sentir en los medios de comunicación. En los países andinos más pobres, las ONGs desempeñan un papel importante en materia de apoyo a los movimientos indígenas locales. Las agencias internacionales han aumentado su apoyo a las ONGs con vistas a la realización de actividades específicas, procurando evitar el apoyo a instituciones del Estado que consideran ineficaces y/o corruptas

En décadas recientes, la importancia relativa del financiamiento europeo para las ONGs latinoamericanas disminuyó (concentrándose cada vez más en África y en Europa Oriental), mientras que han aumentado las fuentes de financiamiento público local. En vario países, como en el Brasil, también aumentó el apoyo del sector empresarial que, influenciado por el discurso de la empresa socialmente responsable, incrementó su involucramiento en proyectos sociales. El respaldo financiero de los estados nacionales constituye una bendición ambigua, por así decirlo, debido a su tendencia al retraso de

sus pagos o a cancelarlos con los cambios en los elencos de gobierno. La búsqueda de financiamiento a nivel del Estado o del sector privado acentuó la crisis de identidad de las ONGs. Ellas son criticadas, en efecto, por intelectuales ajenos a sus prácticas como un instrumento del Estado o del marketing de las empresas privadas, lo cual tiende a crear un sentimiento de perdida de rumbo y orfandad ideológica dentro de las ONGs.

La situación latinoamericana ejemplifica claramente el hecho de que el mundo de las ONGs sólo refleja parcialmente la dinámica de la sociedad nacional. En cierto momento los financiadores extranjeros demostraron su disposición a apoyar las ONGs independientes, desarrollando un monitoreo relativamente moderado de sus actividades. Pero el apoyo extranjero fue disminuyendo (sin acompañar, por cierto, la expansión del sector), y hoy las fuentes de financiamiento son menos generosas, tienden a desarrollar un mayor monitoreo y están vinculadas a áreas mucho más específicas, no siempre preferidas por las propias ONGs.[30] Sin embargo, en algunos países, como en Brasil, las ONGs locales han demostrado una gran capacidad de movilización de recursos públicos y privados para respaldar determinados proyectos sociales, así como una notable creatividad, desarrollando pesquisas aplicadas e involucrando instituciones estatales en algunas áreas, como la lucha contra la violencia urbana y, en particular en el establecimiento de unos de los programas mejor sucedidos de lucha contra el SIDA.[31]En Argentina igualmente tuvieron un papel en la lucha por la preservación de la memoria de los desaparecidos y los desmanes de la dictadura militar.

El mundo musulmán es un claro ejemplo de los obstáculos existentes para crear una sociedad civil independiente, informada por valores cívicos. Allí las ONGs se ven envueltas en una cultura de conflicto, en un contexto en el que las tensiones sociales tienden a no resolverse pacíficamente y donde los valores religiosos dominantes no contribuyen a desarrollar instituciones autónomas frente a los líderes religiosos. En el contexto musulman, además, las empresas cuyos intereses económicos están mezclados con un sistema político autoritario, tienden a no apoyar a las ONGs independientes.[32]

En Europa, en cambio, si bien las ONGs han desempeñado un papel importante en la defensa de causas y valores solidarias, siendo una fuente importante de empleo, de todos modos no tienen una gran relevancia como implementadoras de políticas sociales. En algunos países, como, por ejemplo, en Francia, las ONGs subcontratan con el Estado y/o hacen el trabajo básico para el suministro de servicios públicos en barrios “difíciles”. Muchas ONGs establecidas en Europa se dedican a la cooperación internacional, mientras otras tienen un papel importante en la promoción de cuestiones como el medio ambiente, los derechos de las mujeres y de los trabajadores indocumentados. En Alemania, un movimiento social típico de la sociedad civil, como el movimiento ecológico, tuvo particular éxito en transformarse en un partido político relativamente importante, algo que no ocurrió en otros países europeos (por más que los verdes llegaron a participar en algunos años en el gobierno belga). Transformar un movimiento social basado en un tema único en partido político sin duda es una tarea difícil, no sólo en el sentido de la obtención de un apoyo más amplio sino también en

[30] Sobre los estudios de caso de ONGs en diferentes países latinoamericanos ver el site www.alop.or.cr
[31] Ver, por ejemplo, el estudio del caso de Viva Río en Bernardo Sorj (1993).
[32] Ver Bem Néfisa, Sarah, Nabil Abd al-Fattah, Sari Hanafi y Carlos Milani (2004).

cuanto a superar las tensiones creadas entre las actitudes "puristas" del movimiento social y la necesidad de establecer compromisos con las realidades del poder.

En los Estados Unidos, país considerado como un modelo de asociativismo cívico, se registraron cambios importantes en las ultimas décadas, como lo muestra Theda Skocpol en su excelente libro (2003). Skocpol argumenta que la cuestión más acuciante en los EUA no es la desvalorización del asociativismo cívico, sino los cambios registrados en la manera como éste hoy se organiza y funciona, en el plano de su densidad social y moral. En su período clásico, el asociativismo cívico en los EUA estaba constituido por organizaciones voluntarias locales y multiclasistas,[33] vinculadas a Washington a través de estructuras federativas. Sus actividades no estaban orientadas a reducir la expansión del Estado, sino al contrario, muchas transformaciones en las demandas de la sociedad civil apuntaban a expandir las políticas públicas. En cambio las asociaciones cívicas contemporáneas constituyen emprendimientos de autoayuda (recordemos que los *weightwatchers* [vigilantes del peso] conforman la asociación de la sociedad civil con mayor base) o bien están compuestas por personas del mismo grupo social (la mayoría pertenecientes a grupos privilegiados), con bajos niveles de integración, administrados por especialistas en lobby y en campañas de recolección de fondos.

La nuevas voces de la sociedad civil ya no son una expresión de las asociaciones locales, constituidas de abajo hacia arriba, sino de especialistas en *advocacy* (en la defensa pública de causas sociales). Los nuevos grupos de defensa de causas sociales están altamente profesionalizados y constituyen una fuente importante de empleos, con actividades que fluyen de arriba para abajo, fuertemente volcadas al marketing social. La participación prácticamente se reduce al envío de cartas, mediante las cuales las organizaciones defienden sus causas, al tiempo las personas que las apoyan se remiten a enviar sus contribuciones. Estos cambios reflejan la transformación ocurrida en la estructura social de los EUA, evidenciando el nuevo papel de las mujeres escolarizadas (otrora uno de los principales pilares del trabajo voluntario) en la fuerza de trabajo, el declive del movimiento sindical, la importancia creciente de las fundaciones y de los nuevos medios de comunicación en la política y, en particular, las nuevas formas de sociabilidad de las clases más altas, las cuales tienden a aislarlas del resto de la sociedad.[34]

La reproducción de la división Norte-Sur en el seno de la Sociedad Civil

La modernidad se caracterizó, desde sus comienzos, por ser un fenómeno cultural transnacional. Las principales ideologías de la modernidad, a saber, el liberalismo, el socialismo, el nacionalismo y el fascismo, fueron producto de la interacción de pensadores de todos los países y continentes. A través de la circulación de libros y de las propias elites (en particular de los intelectuales coloniales que estudiaron en

[33] El principal punto ciego de Theda Skocpol es que ella incluye los sindicatos como parte del modelo tradicional multiclasista de asociación cívica, cuando en realidad ellos están constituidos por un único grupo social. Por lo tanto, en su análisis no tiene en cuenta el impacto específico del declive de los sindicatos sobre el aumento de la desigualdad social en EUA.
[34] Sobre los EUA véase también el interesante libro de Christopher Beem (1999).

universidades europeas) el sistema mundial de las sociedades de los Estados-nación fue modelado por la onda de ideologías originadas en Europa, pero asimiladas y adaptadas a las condiciones locales. Viajar por las grandes metrópolis europeas era un hábito de las clases dominantes de la periferia que, a su retorno, impulsaban en sus propios países clubes políticos, logias masónicas, templos positivistas y partidos nacionalistas.

A finales del siglo XIX y principios del XX, las grandes migraciones de Europa transportaron personas e ideas, propagando sindicatos y partidos socialistas, mientras que los medios de comunicación de masas (prensa escrita y radio) contribuyeron a formar una opinión pública transnacional. En las últimas décadas, la televisión por cable y la comunicación por Internet aumentaron la cantidad y la calidad de la información circulante a través del mundo, volviéndose disponible casi instantáneamente.

La opinión pública mundial, abonada por la guerra civil española, por la lucha contra el nazismo, por los movimientos por la paz y a favor o en contra del comunismo, pasó a ser una realidad ya en la segunda mitad del siglo XX. En las últimas décadas, la opinión pública transnacional no sólo cambió en función de los nuevos sistemas de comunicación, sino que también registró las grandes transformaciones ideológicas, políticas y sociales producidas en el mundo. El declive de los partidos políticos como principal vehículo de formación y movilización de la opinión pública, el fin de la oposición capitalismo-comunismo, el debilitamiento de las ideologías inclusivas, el crecimiento del proceso de individualización y de fragmentación social, así como la formación de nuevas identidades colectivas, todo eso aumentó la importancia de los medios de comunicación de masa en la formación de la opinión pública.

Así la opinión pública se volvió más inestable y reactiva, cambiando en función de los eventos de último momento, lo cual la distingue del antiguo padrón de lealtades políticas, de las clásicas visiones orientadas por ideologías de largo plazo. Con todo, la opinión pública transnacional fue y continúa siendo ampliamente dominada por las fuerzas económicas, políticas y culturales localizadas generalmente en los países avanzados. La cuestión de si los cambios en la dinámica de la opinión pública transnacional, desde la caída del comunismo, contribuyeron a aumentar o no la fuerza relativa de la opinión pública de los países en desarrollo en la esfera internacional no admite, por cierto, una respuesta obvia.

Aunque exista algo así como una opinión pública transnacional, hablar de una opinión pública global puede llevar a caer en una confusión conceptual. Para que tal concepto pueda volverse significativo, y no ser empleado como una mera metáfora, debería determinar cual es espacio efectivo en el que todas las opiniones públicas nacionales puedan expresarse y, por lo tanto, tendría que abarcar un nuevo tipo de ciudadanía mundial, distanciada de los intereses nacionales. Pero teniendo en cuenta que los ciudadanos de muchos países no tienen libertad de expresión y aún aquellos que la tienen no disponen de medios para hacer oír sus voces, incluso a nivel local, la noción de opinión pública global nos remite, hoy por hoy, a la confrontación en la arena mundial de un número restrictivo de ciudadanos y de elites.

La difusión de ideas desde el contexto nacional al nivel mundial continúa siendo el vector cultural más importante del cambio social. Los derechos humanos, el libre mercado, el feminismo y el ambientalismo, por sólo mencionar algunas de las más importantes ideologías del mundo contemporáneo, dieron forma a la opinión pública transnacional a través de un proceso complejo de formación de agendas globales (esto es, de agendas para el cambio social con alcance universal). Sin embargo, la infraestructura de recursos materiales e intelectuales necesarios para la formación de las agendas globales hoy está muy influenciada por la división norte-sur y requiere un análisis cuidadoso.

En el siglo XIX y todavía más en el siglo XX, las sociedades civiles nacionales clásicas (que aquí denominamos sociedades civiles representativas) crearon una gran red de organizaciones transnacionales. La comunidad científica probablemente sea la organización más parecida al ideal de una sociedad civil global como espacio libre de comunicación autónoma (aunque no totalmente libre como para movilizar recursos financieros en pie de igualdad). Los partidos políticos y los sindicatos también crearon redes transnacionales, por no mencionar los grupos religiosos, que siempre tendieron a ultrapasar las fronteras nacionales. Pero en todos estos casos, la diferencia de poder entre los países más ricos y los más pobres, o entre el centro y la periferia (en el caso de los partidos comunistas, Moscú y Pekín tuvieron un papel dominante), no permiten que pueda hablarse de organizaciones de la sociedad civil global. Con todo, algunas organizaciones (como las instituciones científicas y religiosas) se vieron envueltas en un conjunto de principios, de creencias e intereses que les permitieron protegerse hasta cierto punto (por lo menos en los países democráticos) de las esferas nacionales de poder.

Sería legítimo hablar de algunas de esas organizaciones (por ejemplo, la Iglesia Católica o la comunidad científica) como globales, en el sentido de que tienen un conjunto de reglas y de instituciones transnacionales comunes, las cuales si bien se ven influenciadas por las condiciones locales, constituyen subsistemas relativamente autocontenidos, capaces de comunicarse y de defender visiones del mundo más allá de las sociedades nacionales. Estas instituciones relativamente cerradas no sólo existen gracias a un conjunto de fuetes creencias compartidas, sino debido a la infraestructura y a los recursos que son capaces de movilizar tanto a nivel nacional como internacional.

De todos modos, la idea de una sociedad civil global[35] es, en el mejor de los casos, una metáfora resbaladiza, sin mucho sentido empírico, susceptible de inducir a una visión mistificada de la política contemporánea. Como ya dijimos, las sociedades civiles nacionales están constituidas por actores muy heterogéneos. No existe una unidad interna entre esos actores y su impacto internacional es variable. De hecho, la mayoría de las teorías de la sociedad civil global no están referidas a un nivel supranacional, en el cual las sociedades civiles nacionales expresen sus posiciones, sino a nuevos

[35] Para una revisión del concepto de Sociedad Civil Global desde diferentes perspectivas ver Gideon Baker y David Chandler (2005), así como Mary Kaldor et alii (2004). Para un análisis crítico del concepto de Sociedad Civil Global, léase Gordon Laxer y Halperin Sandra (2003) o David Chandler (2005). Diversos autores presentan su propia visión idiosincrática de lo que es la sociedad civil. Véase, entre otros, John Keane (2003), Michael Walzer (2002) y José Vidal Beneyto (2003). Y para un estudio cuantitativo, consúltese Lester M.-Salamon et al (2003).

jugadores supranacionales que promueven agendas globales, como las ONGs internacionales (conocidas como ONGIs).

Mary Kaldor y otros (2004), presentan una definición de la sociedad civil global como "... la esfera de las ideas, valores, redes e individuos localizados principalmente fuera de los complejos institucionales de la familia, del mercado y del Estado y más allá de los límites de las sociedades, Estados y economías nacionales" (p. 4). En una tentativa por esclarecer esta definición, dichos autores observan que los participantes de la sociedad civil global y sus valores están "... por lo menos en parte, localizados en alguna arena transnacional y no limitados por Estados-nación o sociedades locales" (*ibid.*). Pero el problema es que el significado del concepto de arena transnacional no es definido por los autores. De hecho, en la sociedad de la información contemporánea, la comunicación por Internet tiende a convertir en transnacional a cualquier acto local, mientras que la TV por cable puede transformar cualquier evento local en un espectáculo mundial.

Los problemas causados por la falta de una definición precisa de sociedad civil global se manifiestan también cuando los autores afirman que "(...) la sociedad civil global también colabora al significado y a la práctica de la igualdad en un mundo cada vez más injusto... a encontrar y dar 'voz' a los afectados por las viejas y nuevas desigualdades... a la acción privada para beneficio público..." (*ibid.*). Pero como ya dijimos, fundar un concepto social en intenciones morales da por resuelta una cuestión sociológica que hay que dirimir previamente, esto es, quién define quién es el portavoz del discurso que los autores identifican como típico de la sociedad civil global. Como argumenta David Chandler de manera convincente,[36] los valores de la sociedad civil global sólo podrán definirse por la propia sociedad civil global, lo que presupone la existencia de una libre comunicación entre los miembros de dicha sociedad, mediante la cual pueda determinarse cuáles son sus valores.

El concepto de sociedad civil global generalmente está basado en un *cosmopolitismo metodológico* (contrapuesto al *nacionalismo metodológico*), el cual considera los procesos sociales más allá del molde de los Estados nacionales.[37] Según esta visión, la antigua perspectiva tenía la debilidad de circunscribir los procesos sociales a los límites de las realidades nacionales, viendo al Estado como un fenómeno natural o como un actor principal en la esfera internacional. Pero dicho argumento está basado en gran medida en la creación de un espantapájaros, pues el análisis sociológico ha mostrado que el origen histórico del Estado nacional y sus principales marcos teóricos no están limitados por las realidades nacionales. De hecho, el principal error de ese enfoque fue considerar como universales ciertos procesos localizados en determinados países y en algunas regiones. Y el error opuesto en el que cae el cosmopolitismo metodológico consiste en subrayar la existencia de una entidad global abstraída de las condiciones nacionales.

[36] Ver Martin Shaw (2004) y Ulrich Beck (2004).
[37] Ver los artículos de Shaw y Beck. Para una crítica del abordaje constructivista, puede acudirse a David Chandler (2004, cap. 7).

De todos modos, sin llegar a sobreestimar la acción de los actores no estatales de la arena internacional, hay que tener en cuenta la crítica a la escuela realista de las relaciones internacionales (centrada en los intereses nacionales soberanos), ni olvidar tampoco el papel cada vez mayor de los actores internacionales frente al campo de acción de los estados nacionales. Las comunidades de activistas transnacionales (no sólo las ONGs, sino también los grupos religiosos, las diásporas, las comunidades científicas) tienen un papel importante en la formación de la política internacional[38]. Tampoco hay que olvidar que esta cuestión deba restringirse al momento contemporáneo, pues desde el comienzo de los tiempos modernos, nos encontramos con la presencia de importantes actores transnacionales. Lo cual quiere decir que los actores concretos encasillados bajo el rótulo de "sociedad civil global" tiene un papel imporante en la política mundial, pero no en la forma idealizada que supone la existencia de un actor cosmopolita y de una arena global libre, lo cual, en rigor, no dispone de sustentación empírica.

En definitiva, el énfasis en una perspectiva global no permite percibir que el Estado nacional es aún el lugar por excelencia de la distribución de la riqueza y de las oportunidades de vida para la mayoría de los habitantes del planeta. Tal vez el mundo debería ser diferente, pero mientras no disminuya la importancia del papel del Estado nacional en la distribución de la riqueza, la verdadera lucha consiste en mejorar la posición de los países más pobres y de los pobres al interior de cada país. Adoptar una visión cosmopolita implica asumir que alguien (individuo u organización) puede ser portador de una perspectiva cosmopolita. Ahora bien, dejando de lado las intenciones subjetivas de los individuos o de los grupos, ¿acaso puede afirmarse que existen actores ajenos a su contexto nacional? El concepto de sociedad civil global supone que las realidades nacionales de poder desigual y los sesgos culturales no alcanzan a los actores de esa nueva arena, en virtud de los valores compartidos por quienes integran ese nuevo dominio. Pero los hechos son otros. Los supuestos miembros de la sociedad civil global nutren sus valores cosmopolitas de sus realidades culturales nacionales, al tiempo que financian sus actividades con recursos públicos y privados de sus países, lo cual determina el alcance y los contenidos de su acción.

Las llamadas ONGs internacionales, vale decir, las organizaciones que defienden causas más allá de sus fronteras nacionales sin mandato de las personas que afirman defender, tienen una genealogía compleja dentro de las organizaciones y movimientos humanitarios surgidos en el siglo XIX. Tras el movimiento contra la esclavitud de fines del siglo XVIII y la creación de la Cruz Roja en el siglo XIX, en el siglo XX surgieron organizaciones principalmente dirigidas a mitigar los efectos de la guerra o de las crisis humanitarias (*Save the Children* en 1932 y Oxfam en 1942, seguidas luego de la segunda guerra mundial por *Care, Christian Aid*, *Caritas* y *World Vision*). Pero en las últimas décadas del siglo XX, las ONGs comenzaron a multiplicarse y se volvieron actores políticos relevantes en la lucha por dirigir las agendas globalizadas.

[38] Se podrá quizás argumentar, como lo hace Chandler, que algunos de los actores alternativos no apoyan agendas contrarias a las de sus Estados nacionales, pero sus agendas internacionales son respaldadas por los gobiernos nacionales como parte de su autolegitimación interna.

Muchas ONGs humanitarias, como Oxfam, fueron transformándose, inscribiéndose en el enfrentamiento político internacional sobre los modos de reducir la pobreza o de impulsar el desarrollo, mientras que las nuevas ONGs, en su mayoría seculares (al contrario de sus antecesoras) fueron abordando nuevos asuntos, como los relacionados con el medio ambiente, con la ayuda humanitaria, con los derechos humanos o con otras áreas, como en el caso de Amnistía Internacional (creada en 1961), de Green Peace, de *Human Rights Watch*, Médicos sin Fronteras (todas ellas surgidas en 1971).

Las ONGs contemporáneas se convirtieron en una fuente de elaboración de las agendas globales de solidaridad, encargándose de difundir nuevos valores, de denunciar las condiciones inhumanas, la acción de los gobiernos y las actividades de agencias internacionales. La bibliografía consagrada a las ONGs divide su evolución política en tres períodos: el primero, de orientación filantrópica, cuya duración alcanza hasta la década de 1960; el segundo, centrado en el desarrollo, vigente en las décadas de 1970 y 1980; y el tercero, caracterizado por una radicalización de las denuncias sobre la globalización (pautado por temas referidos a los derechos humanos, al medio ambiente, al papel de las agencias financieras internacionales, a las barreras comerciales a productos agrícolas, a las patentes y al código de conducta de las multinacionales). Desde luego, habría que establecer diversos matices en las conductas de las ONGs y además tener en cuenta que dicha periodización no considera la importancia de ciertas ONGs (o de las fundaciones) relacionadas con tendencias de derecha (en general religiosas, aunque también seculares). Con todo, el factor común de esta variada realidad es la politización de las ONGs y su importancia creciente en los enfrentamientos políticos y culturales.

Los cuarteles generales nacionales (o multi-nacionales) de la mayoría de las ONGs internacionales están en los países desarrollados, donde obtienen la mayor parte de sus recursos financieros y de sus asociados. Sin duda, las ONGs dependen de sus fuentes de financiación. Pero las agendas de las ONGs situadas en el norte expresan los problemas de sus propias sociedades, acorde con los recursos materiales que reciben, mientras que la mayoría de las ONGs del sur dependen del apoyo de fuera de sus países. Por consiguiente, el mundo de las ONGs no es una red de iguales, sino un mundo fundado en una estructura de poder. Las ONGs del norte, aún las más pequeñas, están en condiciones de actuar internacionalmente, mientras que en general las principales ONGs del sur obtienen respaldos sólo para actuar nacionalmente.[39] En tanto la mayoría de las ONGs están localizadas en el sur, las llamadas ONGs internacionales se encuentran principalmente en el norte. *De ahí la paradoja de que la llamada sociedad civil global esté orientada por valores de equidad, pero que no haya equidad en las relaciones entre las sociedades civiles nacionales.*

La idealización de la sociedad civil global conduce a la imagen de un mundo unificado por actores con una visión común, capaces de trascender los intereses y las realidades

[39] En este sentido, el mapa mundial presentado en *The State of Global Civil Society 2003* (Mary Kaldor et al.: 2004), muestra que la sociedad civil global, en la medida en que está principalmente animada por los países avanzados, refleja el sesgo de la relación norte-sur: los principales criterios para estimar la densidad de la sociedad civil global remiten a la existencia de ONGs internacionales! (Helmut Anheier e Hagai Katz, 2004).

culturales nacionales. Pero la realidad es bien diferente: los intereses y la cultura nacionales o regionales forman parte constitutiva de las ONGs. Lo cual no significa que no puedan registrarse alianzas de cooperación productiva entre ONGs del norte y del sur. Pero no debemos subestimar los importantes desacuerdos existentes entre las ONGs del norte y del sur en torno a cuestiones concretas, como el control de Internet, los subsidios agrícolas, la organización de la ayuda humanitaria o la prioridad a acordar a los asuntos ambientales.

En definitiva, mientras las ONGs del norte son capaces de establecer y de difundir agendas globales, sus equivalentes del Tercer Mundo en su gran mayoría carecen de ese poder.[40] Además de eso, las ONGs del norte disponen de recursos para establecer una representación local en los países en desarrollo, contratando algunos de los mejores cuadros locales o incluso "comprando" ONGs locales.

Por cierto que estas constataciones no tienen por qué llevarnos a coincidir con autores como Guilhot (2005) y Dezelay (1996, 2003), quienes, acudiendo al marco teórico de Bourdieu, afirman que las ONGs sirven para que las fundaciones y universidades norte-americanas coopten intelectuales y difundan agendas neoliberales en el Tercer Mundo. Incluso, diversos estudiosos tienden a afirmar que las ONGs se convirtieron en un instrumento de las políticas neoliberales, compensando la retirada del Estado de las actividades de bienestar. A su vez, algunos críticos consideran que el discurso de los derechos humanos es funcional a la visión liberal de un Estado mínimo y de un mercado desregulado. Otros críticos afirman, en fin, que las ONGs están cada vez más alejadas de los movimientos sociales y de los movimientos de base, habiéndose convertido en meros apéndices de las organizaciones financieras internacionales y de las agencias gubernamentales, debilitando, en definitiva, la capacidad política de los grupos populares.[41]

Esta perspectiva, a nuestro juicio es una grosera simplificación de la realidad. Más allá de que, como veremos, algunos de sus argumentos contengan algo de verdad, como ocurre con los relacionados a la tecnocratización y al alejamiento de los movimientos sociales por parte de algunas ONGs. Con todo, el creciente aislamiento de las ONGs forma parte de un cambio social general, pautado por el debilitamiento de los sectores populares, el cual se inscribe a su vez en una gran transformación estructural, en la que se destaca la pérdida de capacidad de convocatoria de los sindicatos y de los partidos políticos de izquierda, así como la dilución de su horizonte utópico. Por cierto que el debilitamiento del mundo de las ONGs no es un fenómeno homogéneo. Dicha tendencia se inscribe en un panorama complejo, en el que se advierten algunas innovaciones de profundo impacto social, como las referidas a las cuestiones de género o, más precisamente, al aumento de la participación de las mujeres en la esfera pública. En general el discurso de los derechos humanos significa una importante contribución a la

[40] Una de las pocas innovaciones locales registradas en la agenda internacional tal vez sea la de los llamados "bancos del pueblo", destinados a realizar préstamos a micro-empresarios o a micro-productores.
[41] Para el caso de América Latina véase, por ejemplo, James Petras (2000), y para África, acúdase a Firoze Manji e Carl O'Coill (2002).

sociedad, aún si con frecuencia viene acompañado de una inclinación hacia la mera denuncia, limitando de tal forma la elaboración de agendas positivas.

Asimismo, la calificación de las políticas de ajuste estructural como la causa de todos los males que afectan a las sociedades latinoamericanas es una gran equivocación. En América Latina las desigualdades sociales están fundadas en una tendencia estable de largo plazo. Si bien muchas políticas de ajuste estructural tuvieron impactos sociales negativos, ellas fueron apoyadas –por lo menos pasivamente– por la mayoría de la población, que las percibió como la única alternativa para detener la hiperinflación y disminuir los cada vez más inaceptables privilegios corporativistas acumulados por los empresarios y por sectores de clase media empleados por el gobierno o por compañías estatales.[42]

La crítica unilateral a las relaciones de poder entre las fundaciones de los países desarrollados y las ONGs de los países en desarrollo, como siendo un veiculo de imposición de un proyecto al servicio de los países centrales, se basa en una visión simplista de las luchas políticas y culturales de los países avanzados, desconocedora de las diferentes corrientes políticas e ideológicas que atraviesan esos países. Muchas fundaciones del primer mundo se oponen a los gobiernos de sus propios países y sus agendas no apoyan las orientaciones políticas dominantes. Inclusive algunas de esas fundaciones jugaron un papel importante en la resistencia a las dictaduras bendecidas por el gobierno de los EUA; por no mencionar su apoyo a los centros independientes de pesquisa,[43] a la *advocacy* y a los proyectos sociales locales. A su vez, la transferencia de agendas no significa que las ONGs locales no tengan espacio de maniobra o que las agendas importadas no se vean filtradas por las condiciones locales.[44] Sin embargo, el hecho cierto es que las prioridades temáticas de los cuerpos dirigentes de las organizaciones internacionales y de los países desarrollados tienden a descartar o a subestimar las diferentes prioridades, desafíos y necesidades de los países en los que actúan.[45]

La afirmación de que las ONGs de América Latina pasaron a ser un sustituto del Estado y de sus políticas sociales también es insostenible, pues su capacidad de distribuir bienes públicos o sociales es extremadamente limitada. Cuanto más fuerte es la economía del país, mas se confirma este aserto. En Brasil, Argentina, Chile, Colombia, Venezuela y México, por sólo citar las economías más fuertes del continente, no es razonable sostener que las ONGs estén en condiciones de sustituir las políticas del Estado. En el mejor de los casos, ellas son contratadas por los gobiernos para implementar servicios locales, cuestión, por cierto, que debería estudiarse más en profundidad. En definitiva, en América Latina la cuestión que debe llamar a reflexión no es que las ONGs substituyan al Estado, sino cómo aumentar su capacidad para que se vuelvan *partenaires* autónomas del Estado, para que suministren proyectos

[42] Para un análisis del caso brasileño, ver Bernardo Sorj (2000).
[43] Sobre el papel de la Fundación Ford en Brasil, ver Bernardo Sorj (2002).
[44] Ver, por ejemplo, el análisis de Bila Sorj sobre la “traducción” de las políticas orientadas al feminismo en Brasil (2004).
[45] Ver Anthony Bebbington e Diana Mitlin (1996).

innovadores capaces de formularse como políticas sociales y tener una relación más productiva tanto con el sistema político como con los movimientos sociales.

Finalmente, el concepto de Erik Reinert (2005) de "colonialismo de bienestar," destinado a subrayar el hecho de que la ayuda internacional actúa solamente sobre los síntomas de pobreza y tiende a mantener un modelo económico favorable al *status quo*, es un poderoso recordatorio de que, más allá de la discusión en torno a las políticas sociales más eficaces y a las acciones solidarias de la sociedad civil, los países en desarrollo necesitan desplegar sus propias agendas de desarrollo, absorbiendo tecnologías, canalizando recursos empresariales y empleando materiales locales, de acuerdo con su posición relativa en el sistema internacional.

Los desafíos que enfrentan hoy las ONGs

Los desafíos que hoy enfrentan las ONGs remiten, en el fondo, a la construcción democrática de las sociedades contemporáneas, la cual debe procesarse en un contexto de desdiferenciación de los subsistemas sociales (Niklas Luhman, 2001), de individualización creciente y de desinstitucionalización de los valores tradicionales (Danilo Martuccelli, 2000). Por desdiferenciación de los subsistemas sociales entendemos la progresiva desaparición de las fronteras entre los diferentes subsistemas, mediante la interpenetración y la colonización de diversas esferas de poder (recordemos en este sentido la influencia del poder económico en la investigación científica, o del Poder Judicial en las decisiones políticas, así como el impacto de los medios de comunicación de masas en la política, y la mayor presencia del sector privado en las diferentes áreas de la vida social). La desinstitucionalización de valores tradicionales nos sitúa ante el creciente distanciamiento de los valores tradicionales individuales y de la formación de identidades colectivas de las instituciones del Estado (en particular de la escuela), por no mencionar el declive de las instituciones tradicionales de representación (sindicatos, cuerpos profesionales y partidos políticos).[46]

Dichas tendencias se reflejan en la formación y en la dinámica de las ONGs. La disolución de las fronteras entre los subsistemas se expresa en la colonización de las ONGs por el Estado, por las agencias internacionales y por el mercado, mientras que la identificación con los valores y agendas transnacionales es a la vez facilitada y reforzada por las agendas universales de las ONGs, así como por la formación de una elite transnacional de activistas profesionales. Estas tendencias y su dinámica interna implican un conjunto de complejos desafíos para las ONGs:[47]

1) *Una tendencia a la concentración, a la consolidación de marcas y a la profesionalización.*

En la última década se advierten ciertas similitudes entre algunos desarrollos del mundo de las ONGs y los del sector privado. Parece haberse registrado una enorme

[46] Sobre esta cuestión, véase Bernardo Sorj (2004).
[47] En esta sección desarrollamos un argumento incluido en Bernardo Sorj (2003).

concentración de recursos humanos y financieros en pocas ONGs.[48] Lo cual se explica, por un lado, por el hecho de que las fundaciones y las agencias internacionales tienden a apoyar, en su mayoría, a las ONGs que disponen de un sólido pasado histórico, y por otro, por la creciente demanda de trabajo burocrático a cargo de los donantes, los cuales pretenden hacer efectivos los proyectos, por no mencionar los monitoreos, las rendiciones de cuentas y los adelantos de recursos. Dicha concentración de recursos viene acompañada de la consolidación de marcas, llamadas a identificar determinadas causas o a operar como sinónimos de “calidad”, imponiendo barreras a la entrada de nuevas ONGs. Incluso, algunas ONGs de marca de los países desarrollados tienen capacidad de auto-financiamiento mediante sus campañas de recolección de fondos con donantes privados, disminuyendo así en buena medida o eliminando la dependencia frente a los apoyos gubernamentales.

La exigencia por parte de los financiadores de las ONGs de propuestas y de informes sofisticados supone una demanda de equipos especializados. Sin embargo, dada la inestabilidad financiera de la mayoría de las ONGs, éstas tienen dificultades para pagar salarios competitivos. Además, la profesionalización de las ONGs y el reclutamiento de equipos técnicos provoca una tensión entre las demandas de un *ethos* moral, llamado a atraer personas dispuestas a aceptar salarios por debajo del mercado –pero no siempre bien calificadas–, y un *ethos* profesional, que requiere personal altamente calificado, cuyas expectativas de salarios son más altas y cuya visión de las ONGs las asimila a una estructura empresarial. Se trata de un problema acuciante para las ONGs, tanto para las de mediano tamaño como para las grandes, pues su profesionalización está bastante avanzada, acorde, como dijimos, a las nuevas demandas de las agencias de financiamiento.

El diferencial de poder entre las ONGs plantea además la cuestión del eventual monopolio de su campo de acción por unos pocos gigantes que, como todas las grandes organizaciones, tienden a la centralización, a la burocratización y a la disminución de la creatividad. De todos modos, estas grandes organizaciones pueden prestar servicios o realizar campañas en gran escala, monitorear resultados y atraer cuadros calificados de manera eficiente. Las crecientes barreras a la entrada en el campo de acción de las ONGs afectan, en especial, a las vinculadas con pequeñas comunidades y constituyen un factor de tensión entre las más pequeñas y las más grandes.

2) *Explicitando las diferencias y conflictos entre las ONGs*

Paradojalmente el “espacio público” interno de las ONGs tiene un alcance muy limitado. La mayoría de las que apoyan las causas ecológicas no consigue explicar las diferencias entre, digamos, *Greenpeace* y la *WWF*. Las ONGs tampoco debaten entre ellas y su intercambio de experiencias es relativamente limitado. En otras palabras, el mundo de las ONGs está extremadamente politizado en cuanto a su relación con el ambiente externo, pero extremadamente despolitizado en relación a su propia vida interior. Una de las razones de esta situación reside en la inclinación de las ONGs a plantear demandas al Estado, al mercado o a las instituciones internacionales, sin confrontar sus propias posiciones. Lo cual tiende a abonar el mito, sobre todo en los

[48] En Brasil, según un estudio de IBGE (*op. cit.*), menos del 0,2% de las ONGs emplean 1/3 del *staff* de todas ellas.

países en desarrollo, de una sociedad civil unitaria, compenetrada con los mismos valores frente al Estado corrupto y al mercado inhumano. Para que existan coaliciones de ONGs eficaces, estas últimas tendrán que enfrentar sus diferencias y descubrir sus verdaderas afinidades, permitiendo además una representación heterogénea en los forums internacionales.

De hecho, la autopresentación de la sociedad civil como una voz relativamente homogénea reprime el debate interno, haciendo demasiado fácil la vida de las ONGs, gracias a un discurso de combate contra ciertos "enemigos", pero que no ayuda a profundizar el debate sobre sus propios problemas y sobre las soluciones alternativas a las cuestiones concretas. Un nuevo pensamiento creativo requiere que las diferentes organizaciones de la sociedad civil cotejen sus perspectivas, se critiquen entre sí y aprendan de sus propios errores. El mundo de las ONGs debe aceptar el hecho de que existen contradicciones, tanto de percepción como de intereses, entre las ONGs del sur y las del norte, así como dentro de cada sociedad nacional. Volver esas diferencias explícitas es fundamental para fortalecer los vínculos de las ONGs con el sistema político.

3. *Comprender las diferentes dinámicas y desafíos enfrentados por las ONGs orientadas a una advocacy por parte de las ONGs orientadas a proyectos sociales*

Las ONGs orientadas a la *advocacy* tienen una lógica pautada por una percepción y una experiencia diferentes a las *orientadas a proyectos sociales* (también llamadas *orientadas al desarrollo*). Aunque la mayoría de las ONGs actúe de hecho en los dos campos, uno de éstos tiende a predominar. Los problemas emanados de la orientación a la *advocacy* son diferentes de los de la orientación a los proyectos sociales. Las ONGs de *advocacy*, de suyo caracterizadas por proponer agendas universales, están mucho más alejadas de las cuestiones nacionales específicas, cuando no distantes de las dificultades prácticas planteadas por la implantación de sus agendas. Resulta difícil monitorear y evaluar el impacto de las actividades de *advocacy*. Su meta generalmente consiste en alcanzar los medios de comunicación, por vía directa o indirecta, a través de acciones de impacto o de divulgación de informaciones que atraigan el interés de dichos medios.

La principal dificultad para las ONGs orientadas a proyectos sociales es la duración limitada de la sustentación de sus proyectos. Los proyectos sociales de las ONGs normalmente tienen un ciclo vital equivalente al período de financiamiento externo. Aunque exista una creciente presión de los financiadores para que los proyectos se vuelvan autosustentados después de un corto período, en la mayoría de los casos esa demanda no es realista. La cuestión real no es tanto la auto-sustentabilidad de los proyectos, sino más bien si ellos pueden volverse modelos de políticas públicas y/o para el mercado, ya que el Estado y el mercado manejan los recursos materiales y humanos necesarios para adoptar nuevas soluciones de manera sistemática y/o sustentable.

La mayoría de los proyectos sociales de las ONGs consisten en acciones locales *ad hoc*, sin duda relevantes para las comunidades receptoras de esos proyectos, pero que no tienen un impacto social de larga escala, por la sencilla razón de que no son

reproducibles, dados los recursos locales disponibles. En lugar de actuar como pioneras en el terreno de la actividad gubernamental o como complemento de esta última, las acciones de las ONGs terminan operando como casos ejemplares o irrepetibles. Por otro lado, la frecuente crítica dirigida a las ONGs como mecanismos sustitutivos de las políticas del Estado en el marco de la agenda neoliberal, como ya adelantáramos, carece de sentido. Las ONGs no pueden ofrecer ni seguridad ni justicia, ni tampoco pueden suministrar servicios urbanos, educativos o sanitarios en gran escala. En el mejor de los casos, las ONGs pueden ser usadas por el Estado como complemento o como apoyo de sus políticas. Con todo, se necesita más investigación para evaluar la importancia de su contribución a las políticas del Estado.

Dada la rigidez y la naturaleza burocrática del Estado, las ONGs pueden cumplir un importante papel como laboratorios o como fuentes de innovación, como impulsoras del desarrollo de nuevas técnicas de intervención social y, eventualmente, como apoyo en la implementación de las acciones gubernamentales. Pero la capacidad de innovación de las ONGs será relevante en la medida en que los experimentos que desarrollen sean transformados en políticas públicas, atraigan la atención de la empresa privada y fortalezcan las capacidades productivas, de consumo y de creación de puestos de trabajo de las comunidades de bajos ingresos. Ahora bien, para que esto tenga lugar, la acción de las ONGs debe trascender los proyectos domésticos, cuyas lógicas operativas o de financiamiento los vuelven irreproductibles. De ahí que, infelizmente, la acción de muchas ONGs a menudo se asemeje a un cementerio de proyectos bien intencionados.

Las ONGs requieren un sustento constante para crear proyectos sociales y experimentarlos debidamente, pero el problema es que tales proyectos muchas veces son cancelados cuando se acaban las fuentes de financiamiento. Si bien el argumento de que, en igualdad de condiciones, las ONGs son más eficientes que el sector público, contiene una parte de verdad, no hay que olvidar que a menudo ellas despilfarran recursos humanos y financieros debido a la corta duración de sus proyectos y sus costos no están dimensionados con los recursos nacionales.

Los proyectos sociales de las ONGs deben tener un formato bien definido, así como una estructura administrativa y un sistema de evaluación que permitan reproducirlos en gran escala, de manera que puedan ser asumidos por el mercado o bien transformados en políticas públicas. Las ONGs deben ser entrenadas para superar su amateurismo y crear proyectos sociales cuyo éxito no dependa exclusivamente de la buena voluntad o del sacrificio del *staff* , ni tampoco del financiamiento externo. Lo cual exige la creación de prototipos que puedan ser transformados en políticas públicas. Sin dicho entrenamiento, los esfuerzos locales probablemente terminarán siendo sólo una mejora temporaria o bien un progreso social restringido a pequeños grupos beneficiados con esos proyectos.

Como los financiadores de proyectos no quieren sostener proyectos por más de un determinado período de tiempo (normalmente corto), la mayoría de los proyectos sociales de las ONGs no sobrevive a sus primeras implementaciones. Las burocracias de los financiadores prefieren no reconocer este hecho, mientras que muchas ONGs producen informes, en general presentados en ediciones sofisticadas, que relatan historias de éxito de proyectos ya enterrados a la hora de circulación de esos informes.

4. *Responsabilización (accountability), transparencia, sociedad con otros actores y evaluación.*

Existe una presión creciente de los financiadores y de ciertos sectores críticos respecto al trabajo de las ONGs. Se trata de un reclamo de mayor transparencia y responsabilidad. El principal método propuesto en este sentido es el monitoreo y la evaluación del impacto de sus actividades. Pero si bien se trata de una demanda razonable, la metodología propuesta está lejos de ser obvia.[49] A continuación enumero algunos de los problemas relacionados con esta demanda en favor de un mayor monitoreo y de la evaluación de los resultados:

a) Evaluar el impacto de los proyectos sociales no sólo significa identificar sus consecuencias para una población dada sino estimar también su sustentabilidad en el largo plazo, así como su eventual conversión en una política pública o en una actividad de mercado. Este tipo de evaluación implica asumir una visión de largo plazo, o sea, más allá del ciclo temporal del propio proyecto, ya que la maduración del proyecto, así como su impacto público o de mercado, requieren un período más largo de tiempo. Ni los financiadores ni tampoco las ONGs trabajan con períodos de tiempo mayores a los del desarrollo del proyecto. De hecho, la burocracia de los financiadores no está muy interesada en conocer las consecuencias de largo plazo de sus donaciones. A veces los financiadores apelan a evaluadores externos, pero en muchos casos esos especialistas gozan de una independencia limitada, y a menudo provienen de los países desarrollados, careciendo del conocimiento y la sensibilidad suficientes como para capturar la especificidad de las condiciones locales. Por su parte, la mayoría de las ONGs no tienen recursos para monitorear las consecuencias de sus proyectos. Así, una vez comenzada la implementación de un proyecto, ya están trabajando para obtener los recursos del próximo. Y en estas condiciones, no es muy realista pedir una autoevaluación cuando lo que está en juego es la propia sobrevivencia de la organización.

b) Los proyectos de *advocacy* son todavía más difíciles de evaluar debido al gran número de factores intervinientes en el plano de su impacto público. La temporalidad de su impacto es normalmente más larga y más difusa que la de los proyectos sociales. Como señala un estudio sobre la sociedad civil africana: "Los estudios demuestran que la contribución de las organizaciones de la sociedad civil a la democracia no se manifiesta sólo en su capacidad para influenciar políticas o la legislación. Medida en base a este criterio, su impacto sería mínimo. Pero la evidencia muestra que la contribución de las organizaciones de la sociedad civil a la democracia remite a su capacidad para impulsar la participación y la deliberación pública, para construir condiciones de liderazgo, para nutrir valores de tolerancia y de consenso, lo cual requiere prácticas democráticas. Su capacidad para ofrecer la palabra a los ciudadanos, para asegurar su intervención en las decisiones públicas y estimular el pluralismo es tan importante como la capacidad de influenciar el proceso de decisión y de responsabilización (*accountability*) de los actores estatales" (Mark Robinson e Steven Friedman, 2005: 40).

[49] Para una discusión sistemática de las ONGs ver Michaes Edwards y Alan Fowler (2003).

c) La demanda de monitoreo y de evaluación de los resultados de los proyectos tiende a aumentar las barreras de entrada de las ONGs comunitarias o pequeñas, las cuales no tienen los recursos humanos suficientes para aplicar metodologías complejas. La obsesión por el monitoreo y la evaluación, pueden llevar a concentrar los apoyos en proyectos más adaptables a los criterios de responsabilización y de obvio impacto, excluyendo algunos de los proyectos más innovadores y creativos.

d) Sería importante que las ONGs a nivel nacional desenvuelvan un código de ética, susceptible de definir los principios que deben orientar sus conductas en el plano doméstico, así como sus relaciones con sus *partenaires* (Estado, organizaciones internacionales, empresas privadas).

e) Probablemente, ni las ONGs ni los suministradores de recursos financieros sean los más indicados para evaluar proyectos en los cuales están comprometidos. Por tanto, se requieren instituciones con recursos intelectuales e independencia suficiente como para producir metodologías de evaluación adaptadas a las condiciones locales. Además, es menester contar con referencias conceptuales que permitan entender el papel de las ONGs, con vistas a estimular su autorreflexión, comparar sus experiencias y estimar los impactos de sus proyectos en el largo plazo.

5. *Incluir el mundo del trabajo en las agendas de las ONGs*

El mundo del trabajo no forma parte del espectro de acción de la mayoría de las ONGs. A lo sumo el asunto es tocado tangencialmente por las cuestiones relativas al género, al comercio solidario y a los derechos de infancia (en general apreciadas a través del lente de las realidades de los países avanzados). Así, el derecho al trabajo (incluyendo salarios y jornada laboral) dentro de las empresas privadas y los derechos del trabajo informal están, en general, fuera del alcance de la mayoría de las ONGs. Incluso el rótulo "socialmente responsable" es atribuido algunas veces a empresas comprometidas con proyectos sociales pero que en su interior practican políticas de trabajo regresivas. Mientras las ONGs no incluyan el trabajo y el empleo en sus agendas –factores centrales en la distribución del ingreso– serán incapaces de formular estrategias de lucha contra la pobreza, contra la desigualdad social y en favor de nuevos modelos de desarrollo económico.

Por otra parte, la focalización de las ONGs internacionales en el conflicto entre países ricos y pobres las lleva a subestimar la importancia de las desigualdades nacionales dentro de los países en desarrollo. El foco en la división norte-sur enfatiza el tema de la ayuda humanitaria a los países en desarrollo, mientras que las desigualdades internas, que constituyen una cuestión política central en el plano nacional e implican una confrontación de intereses sociales, es dejada de lado. De la misma forma, el énfasis excesivo en los derechos de los grupos identitarios implica un relegamiento a un segundo plano de la cuestión de las condiciones de trabajo (Michael Piore, 1995). La fragmentación de las causas sociales y la especialización de las ONGs ha traído aparejado una dispersión de energías y una devaluación de las cuestiones más unificadoras, susceptibles de importar una mejora en las condiciones de vida de los sectores más pobres de la población. Defender las causas de los grupos de identidad sin cambiar las condiciones generales del mercado de trabajo ni las políticas sociales tiene

un efecto limitado sobre la mejora en las condiciones generales de vida de los pobres y de las clases medias bajas.

6. *Reducir la dependencia de las ONGs del sur con relación a las agendas del norte*

Ciertamente, las sociedades actuales no pueden escapar a su impronta nacional y sus estrategias de integración al proceso de globalización no pueden dejar de ser nacionales o regionales. Dicho de otra manera, agendas globales para el desarrollo no existen, con excepción de algunas fórmulas generales (como la taza Tobin o el alivio de la deuda exterior). Cada sociedad tiene que desarrollar su capacidad para usar sus recursos y de su creatividad local. Al insistir en propuestas globales, sean del Banco Mundial o de Attac, se cae en una postura que pretende imponer las mismas fórmulas para todos los países. Incluso las demandas del Forum Social Global son presentadas a un tal nivel de abstracción que ellas se vuelven recomendaciones morales y normativas con poca relevancia práctica. Su foco son las organizaciones multilaterales globales (objetivos principales, por cierto, de las ONGs internacionales) y su posición puramente normativa sólo lleva a impulsar un consenso meramente artificial o a disimular diferencias reales. Y si bien la crítica a las agencias multilaterales es una tarea importante, no constituye necesariamente una prioridad de las sociedades civiles de los países en desarrollo.

Sin dudas estamos muy lejos de la realidad de una sociedad civil global. Lo cual no es producto -como creen algunos- con el 11 de septiembre, con la lucha contra el terrorismo, con la reacción producida por la intervención de los EUA en Irak o con la postura anti-multilateralista del gobierno de Bush. Obviamente, las actuales políticas de los EUA han tenido un impacto negativo en el desarrollo de las agendas multilateralistas e internacionalistas. Pero a su vez los defensores de la sociedad civil global de los años ´90 dieron muestras de una percepción ingenua de la política mundial, cuando no un desconocimiento de la importancia de los Estados-nación en la política internacional, aún dentro del mundo transnacional de las sociedades civiles.

La dependencia de las fuentes externas de financiamiento, por lo menos a nivel de las organizaciones de los países en desarrollo, contribuyó a distorsionar sus agendas. Si bien las agendas impuestas por los principales centros de apoyo financiero de los países avanzados alentaron diversas formas de asociación con *partenaires* domésticos y en algunos casos tuvieron en cuenta las demandas de las ONGs locales, no dejaron de evidenciar su poder discrecionario (Townsend et alii 2002).[50] Pero aún peor es la posición de muchas ONGs que muchas veces actúan como poderes coloniales, absorbiendo algunos de los mejores cuadros nativos para trabajar en proyectos que no coinciden necesariamente con las prioridades de las personas locales.

La mayor parte de la investigación realizada por las ONGs internacionales sobre los países en desarrollo está principalmente orientada a la confirmación de sus supuestos, mientras que la mayoría de las ONGs del Tercer Mundo tienen muy poca o ninguna capacidad de investigación propia.[51] Las principales debilidades de las ONGs en los

---

[50] Ver Michael Edwards y David Hulme (1997). Para un análisis crítico de la “industria de ayuda”, consúltense Alison Van Rooy (1999).
[51] Sobre esta cuestión, ver Caroline Harper (2001).

países en desarrollo provienen de su fragilidad intelectual, de su limitada capacidad para absorber lo mejor de las agendas de política internacional y a la vez mantener un pensamiento autónomo y creativo. Por ejemplo, en América Latina, durante las décadas de 1950 y 1960, la CEPAL desempeñó el papel de *think tank* para todo el continente. Hoy, ese tipo de *think tank* no existe. Sin embargo, los centros de pesquisa de los países en desarrollo podrían contribuir en gran medida a dar sentido a la experiencia acumulada y a perfeccionar las actividades de las ONGs, más allá de la política de los financiadores internacionales y de su inclinación a sustentar proyectos de "acción" perjudiciales para las actividades de pesquisa. En definitiva, el desafío para las sociedades civiles del sur es aumentar su capacidad de reflexión o fortalecer los centros autónomos de reflexión.

Habida cuenta de la internacionalización de la investigación académica, de la existencia de redes norte-sur o de los fenómenos de marginalización de los contactos horizontales sur-sur, incluso a nivel regional, la reconstrucción del pensamiento creativo local, regional y nacional, sin duda será una empresa difícil, Aún así, la creación de *think tanks* regionales y nacionales es fundamental para generar las condiciones de un pensamiento nuevo, susceptible de orientar la acción de las organizaciones de la sociedad civil local.

7. *Impulsar las interacciones entre ONGs, ciudadanos y partidos políticos*

La profesionalización de las ONGs de los países en desarrollo, junto a su orientación hacia proyectos financiables o a su dependencia de recursos y agendas provenientes del exterior las llevó a sufrir un relativo distanciamiento de sus agendas políticas, de los movimientos sociales y de la participación de los ciudadanos locales. Aunque en la bibliografía especializada las ONGs y los movimientos sociales sean tratados de manera análoga, empleando conceptos gemelos, la realidad es bastante diferente. Muchas ONGs de los países en desarrollo operan de forma relativamente aislada. Las ONGs se convirtieron en fabricantes de proyectos para financiadores externos y sus relaciones con su público-blanco se volvieron cada vez más instrumentales. En consecuencia, volver a conectarse -sin mimetizarse- con los movimientos sociales, así como con otras organizaciones de la sociedad civil, con los partidos políticos y con los ciudadanos en general es un desafío central para las ONGs, de otro modo, podrían convertirse en una elite de activistas aislados, por no decir, en miembros del *jet set* internacional relativamente bien pagos. No hay que olvidar, en este sentido, que en América Latina la sensación de abandono de los sectores más pobres de la población, ha llevado al surgimiento de líderes populistas directamente "conectados" con los pobres, salteándose las organizaciones de la sociedad civil.

El riesgo para las ONGs de verse colonizadas tanto por agencias internacionales como por el Estado y el mercado locales, no podrá evitarse mediante una actitud de aislamiento ni a través de una retórica radical, sino envolviéndose con nuevas formas de participación de los ciudadanos, orientadas a democratizar las instituciones del Estado y el poder económico. En este sentido, si bien las campañas en los medios de comunicación pueden ser útiles, no alcanzan para sustituir el contacto con los movimientos sociales participativos, ni pueden reemplazar los mecanismos

institucionalizados de oferta de bienes públicos, ni tampoco son suficientes para asegurar la transparencia o la responsabilidad del Estado.

En definitiva, las ONGs deben comportarse como actores autónomos y a la vez como colectivos comprometidos con otros agentes políticos. La experiencia de muchas ONGs latinoamericanas abarca desde una situación de alienación frente a los partidos políticos hasta el apoyo generalizado a alguno de éstos, como en el caso del apoyo dado por la mayoría de las ONGs independientes al Partido de los Trabajadores del Brasil.[52] La participación en debates con partidos políticos, sindicatos y parlamentarios sin duda puede servir para que las ONGs superen sus agendas de demandas y se hagan cargo de la escasez de recursos del Estado, asumiendo propuestas realistas junto a una agenda social inclusiva. Es más, las ONGs podrían desempeñar una función democratizadora si se vieran a sí mismas como parte del sistema político nacional, enfrentando los problemas de governanza, de la distribución de la riqueza, del derecho al trabajo y de la democratización del Estado. En otras palabras, la relevancia de la acción de las ONGs depende, en última instancia, de su capacidad para desempeñar un rol protagónico en la conformación de los sistemas democráticos nacionales, de su creatividad para contribuir al proceso de reinvención de los partidos políticos, para impulsar la participación de los ciudadanos en las instituciones del Estado y fortalecer -en lugar de deslegitimar- el sistema político.

8. *Redes y representación en el sistema internacional*

Las ONGs fundamentan su legitimidad en base a sus reivindicaciones morales, consideradas como evidentes en sí mismas. En nombre de esta legitimidad, reclaman ser oídas y a la vez tener un lugar en organismos internacionales, en particular, en el sistema de las Naciones Unidas.[53] Aunque hasta ahora las ONGs no han alcanzado una influencia efectiva en el sistema de las Naciones Unidas, las cumbres mundiales han sido momentos claves para que las ONGs consoliden su influencia sobre la opinión pública nacional e internacional (Mario Pianta, 2005).

Las ONGs subestiman no sólo la cuestión de cómo representar la voz del pueblo, sino también el problema de la representación de sí mismas: ¿cuáles son las ONGs que representan al conjunto de sus congéneres?. Este punto es aún más problemático si se aplica a las ONGs internacionales, las cuales afirman representar la voz de la sociedad civil global. Como ya adelantáramos, las ONGs del sur y del norte, al igual que los diversos países que integran esas regiones, tienen diferentes posiciones con respecto a muchas cuestiones. Razón por la cual las organizaciones internacionales deben estar en condiciones de asegurar la representación de las más diversas ONGs y de sus diferentes perspectivas. Aumentar la voz de las ONGs del sur es aún más importante si se tiene en

[52] Si bien esa identificación se debió a las raíces comunes de los líderes de las ONGs y del PT, también respondió a una convergencia en torno al discurso moralista anti-neoliberal, desentendido de propuestas realistas en materia de políticas sociales y económicas realistas.

[53] Sobre la propuesta de aumentar el papel de la sociedad civil en las Naciones Unidas, elaborada en 2004 a pedido de la Secretaría General, por un Panel de Notables, coordinado por el Presidente Fernando Henrique Cardoso, ver www.um.org/dpi/ngosection/N0437641.pdf y Miguel Darcy (2005). Véase también Riva Krut (1997). Y para una perspectiva más matizada sobre las posibilidades de una intervención de la sociedad civil en las organizaciones multilaterales, consúltese Shepard Forman (2004) y Stephen Toulmin (1994).

cuenta que normalmente las ONGs más ricas pueden cargar con el costo financiero de su presencia permanente en organizaciones internacionales y de su acción de *lobby*. Así pues, reconociendo sus diferencias, las ONGs estarían en condiciones de organizar diferentes coaliciones y de representar su diversidad.

Mientras las más importantes ONGs de los países avanzados pueden establecer alianzas entre ellas con vistas a articular campañas comunes, las ONGs de los países en desarrollo no disponen de las mismas capacidades. Con todo, la formación de redes ha venido operando como una alternativa para contrabalancear la enorme fragmentación del mundo de las ONGs. En este sentido corresponde reconocer el mérito de los centros de financiamiento como impulsores de la cooperación entre las ONGs, tanto a nivel nacional como internacional. Sin embargo, hacer converger los esfuerzos e intereses de las ONGs es una tarea particularmente difícil debido a la silenciosa aunque feroz competencia existente entre ellas para obtener financiamientos. Muchas veces los resultados de la cooperación forzada son fructíferos, pero la mayoría de las redes no tiene mucha duración y no va más allá de la estrategia de adaptación a las demandas de los financiadores. Mantener las redes vivas normalmente es una actividad muy cara. Incluso la creencia de que Internet es suficiente para crear redes institucionales estables y funcionales no es realista. De hecho, Internet multiplicó la disponibilidad de información y de contactos a un nivel tal que las personas sólo la utilizan para entrar en contacto con sus equivalentes, es decir, con participantes en proyectos comunes. Por cierto que este no es un problema exclusivo de las ONGs, pero, dado que ellas tienen objetivos comunes, el grado de desperdicio de recursos es particularmente alto.

9. *No mistificar las personas comunes y el activismo*

La disposición creciente de los financiadores internacionales para apoyar grupos de identidad étnica o locales, puede servir como una vía para crear identidades que nunca existieron realmente o para modelar identidades pre-existentes, de acuerdo a la imagen que las fuentes financieras suponen es la correcta.[54] La llamada cultura local es siempre una mezcla de varias tradiciones y puede ser interpretada de muchas maneras. Incluso la *etnicidad* es en sí misma un concepto cultural fuertemente sesgado, que tanto puede carecer de significado como adquirir un significado diferente en la vida cotidiana de la mayoría de los países.

Hay también una tendencia a mistificar lo popular o el activismo local como objetivos en sí mismos o como la principal fuente de saber, olvidando los vínculos que deben mantenerse con el sistema político y las políticas públicas. Muchos problemas relacionados con la formulación de una agenda alternativa para la democratización de las instituciones del Estado requieren trascender (aunque sin opacar) la perspectiva local. En definitiva, el desafío para la sociedad civil o para los órganos gubernamentales consiste en formular agendas nacionales y mantenerse en relación con los actores locales

[54] Una de estas iniciativas cuestionables es el programa de acción afirmativa de la Fundación Ford en Brasil, la cual, según algunos, muestra una falta de comprensión de las particularidades del racismo en Brasil frente al caso de los EUA. Ver Peter Fry (2005).

En algunos casos, como en el de las *favelas* do Río de Janeiro, un gran número de líderes comunitarios está directamente envuelto con la realidad social local, corriendo el riesgo de ser chantajeado por los traficantes de drogas. La mención de este fenómeno sería una razón suficiente para no dejar el gerenciamiento de los proyectos exclusivamente en manos de los residentes locales. Pero aquéllos que enfatizan la transferencia total de las decisiones a las comunidades dirán que eso es circunstancial y, por tanto, temporario. Posición que se apoya en una visión idealizada y distorsionada de la comunidad. Las comunidades están frecuentemente controladas por estructuras oligárquicas que, sin control externo, tienden a apoyar proyectos que, en el mejor de los casos, refuerzan su poder y, en la peor, canalizan recursos escasos sólo para si mismas.

Aún si la participación local es fundamental, ella no debe llevar a aceptar el mito de un discurso "alternativo" basado en el saber local como única fuente de sabiduría, tal como ha sido adoptado por muchas de las grandes fundaciones. Es importante valorizar la expresión de las comunidades locales y de sus líderes, pero sin mistificarlos ni tratarlos como una fuente única de conocimiento.

Más que celebrar identidades preexistentes, ya ignoradas o ya limitadas por la cultura dominante, importa transformar la autoimagen de los sectores más pobres, junto a la imagen negativa que otros grupos sociales tienen de ellos, alentando su integración cultural y social con la sociedad más amplia. En lugar de fomentar oposiciones o aislamientos culturales, debería impulsarse la integración de esos sectores a la vida social y cultural de cada país. Las comunidades pobres suelen ser presentadas baja una luz negativa, como lugares de violencia y sufrimiento, en parte debido a la generalización de preconceptos sociales y en parte debido al vigor de un *ethos* periodístico tendiente a difundir noticias de gran impacto, por no mencionar la influencia de una cooperación internacional bien intencionada pero centrada en la noción de exclusión social. De todas formas, sin negar esos problemas, las ONGs deberían preocuparse por tender puentes entre los diferentes sectores de la sociedad, presentando una visión más matizada y amplia de la vida de los pobres. Al mismo tiempo, las ONGs no deberían confundir solidaridad o, si se quiere, el hecho de dar alguna expresión a las necesidades de los grupos de bajos ingresos, con la representación de esos grupos. La solidaridad no puede -y no debe- confundirse con representar, pues, al margen de las buenas intenciones, eso conlleva a alguna forma de usurpación.

10. *La contradicción entre soberanía y la reivindicación de derechos individuales no puede resolverse sólo sobre la base de principios*

Las ONGs del norte fundamentan su accionar a partir de la suposición de que el principio de soberanía puede ser sustituido por derechos humanos o humanitarios internacionales. Sin embargo, dejando de lado las situaciones que exigen algún tipo de intervención externa, la mayoría de los países en desarrollo consideran la soberanía nacional como un mecanismo de autodefensa contra las tendencias imperialistas de las naciones más fuertes.[55] La crisis de Yugoslavia,[56] así como la reciente invasión y

[55] Para el caso de América Latina, véase Bernardo Sorj (2005). Para una crítica general de la visión internacionalista de los derechos humanos, ver Danilo Zolo (1997, 2002).

ocupación de Irak, sin olvidar la legislación nacional que permite la persecución de supuestos criminales políticos de otros países, ha llevado a que muchos sectores de la sociedad civil de los países en desarrollo hayan repensado los complejos asuntos que surgen cuando la soberanía nacional es puesta en cuestión.[57] Otro tanto puede decirse de las causas ecológicas defendidas por los países desarrollados en nombre de criterios sociales que pueden ser usados como barreras invisibles al comercio y que pueden afectar el desarrollo económico o restringir las importaciones. Los activistas internacionales de los derechos humanos y de los temas ecológicos tienen que involucrarse con las sociedades civiles locales, reconociendo sus especificidades, si no quieren ser vistos como miembros de organizaciones imperialistas.

Aunque el principio de soberanía siempre fue relativa, en particular para las naciones más débiles, no debe ser devaluado sin más por las agendas de los derechos humanos. La intervención externa es siempre una experiencia traumática y la imposición de regímenes democráticos en muchos casos estará destinada al fracaso, especialmente si se impone una agenda externa, desconociendo las realidades sociales internas.[58] La realización de una intervención externa en casos de crisis humanitarias debe valorarse tanto a la luz de principios como en función de la reacción que pueda generar a nivel regional o nacional.

11. *Los derechos humanos son insuficientes para proporcionar una orientación política en situaciones de violencia abierta o en las que las confrontaciones culturales pueden manipularse por intereses partidarios.*

Sin duda, las ONGs cumplen un papel central en la defensa de los derechos humanos y en la denuncia de su violación. Sin embargo, los militantes de los derechos humanos enfrentan enormes dificultades para actuar en las situaciones violentas en las que la policía y/o las Fuerzas Armadas acuden a la represión física. Es claro que el uso de la represión debe venir acompañado del respeto a los derechos humanos y debe estar asociado a políticas preventivas para mejorar las condiciones sociales que alientan el crimen y la violencia. Pero no se puede descartar la necesidad de enfrentar los grupos violentos empleando medidas represivas. Al ignorar las demandas sociales en torno a un sistema efectivo de seguridad pública, las ONGs terminan empujando a la población hacia gobiernos favorables a agendas represivas (recordemos en este sentido la popularidad del presidente Uribe en Colombia). El discurso de los derechos humanos debe venir acompañado de propuestas activas sobre el papel de la policía y de las Fuerzas Armadas en situaciones de conflicto. O dicho de otra manera: deben evaluarse las situaciones de riesgo y violencia y considerarse el uso apropiado de la fuerza cuando necesario. La crítica a las actuaciones represivas del Estado, asociada a una excesiva tolerancia o mismo justificación de la violencia civil, tiende a alienar los grupos de derechos humanos del resto de la población. Los grupos de derechos humanos deben detectar y denunciar la violencia civil, no sólo como una cuestión de principio sino como la única manera práctica de encontrar un apoyo más amplio en la población y desarrollar una relación productiva con las fuerzas de seguridad.

---

[56] Se puede encontrar un análisis crítico de la intervención de la OTAN en Danilo Zolo (2002). Sobre las guerras humanitarias, puede consultarse Dadid Chandler (2002).
[57] Como fue la demanda de juicio a Pinochet en España, vista por muchos militantes demócratas de Chile como una interferencia en sus problemas internos.
[58] Ver David Chandler (2002).

El deseo de ser inclusivo y abierto a todas las culturas lleva a muchos teóricos de la sociedad civil a creer que es posible abrirse completamente a culturas no democráticas. Pero esta suposición es bastante ingenua, pues ignora los límites de aceptación de los valores de otras culturas, algunos de los cuales llegan a negar la posibilidad de una sociedad civil democrática. En la práctica, los valores no pueden ser estirados hasta un punto tal que pongan en cuestión su propia existencia, sin la cual la apertura a otros valores no es posible. La democracia deliberativa supone que los actores sociales concuerden de antemano sobre el valor de la propia democracia deliberativa.[59] La solución para esa contradicción no es teórica sino práctica, y debe negociarse en cada contexto. Recordemos, por ejemplo, el conflicto surgido entre los derechos de las mujeres y la cultura islámica, que desde una perspectiva de los derechos humanos, son claramente opresivos.

Los movilizadotes del discurso de los derechos humanos suelen enmascarar agendas políticas claramente sesgadas, cuyas prioridades distan mucho de un universalismo de valores, como quedara de manifiesto en la conferencia de 2001 contra el racismo, en Durban. La lógica que está detrás de ciertas organizaciones defensoras de los derechos humanos no es diferente de las de los "frentes" patrocinados por los comunistas hace algunos años, en la medida en que emplean un discurso que condena la falta de respeto por los derechos humanos en ciertos lugares y no en otros y proponen un programa de lucha contra un "enemigo político" encubierto en una retórica universalista.

Conclusión: hacia el avance de las agendas de la sociedad civil en contextos globales y de las agendas globales en realidades nacionales

En un contexto en el que las relaciones sociales y los valores son cada vez más plásticos e individualizados, en el que las viejas ideologías políticas y sus clásicos vectores – sindicatos y partidos políticos están desorganizados, la idea de la sociedad civil y la práctica de las ONGs se han vuelto una referencia para todos aquéllos que buscan un lugar para expresar sus ansias de mejorar el mundo. Sin embargo, por lo general las sociedades civiles, y en particular las ONGs, no escapan a la influencia de las desigualdades basadas en las diferencias de poder económico, social, político y cultural, las cuales vician el funcionamiento de la democracia en todo el mundo.

Las generalizaciones apresuradas sobre el proceso de globalización y sobre una eventual sociedad civil global tienden a subestimar el papel central y permanente del Estado nacional y de las sociedades nacionales en la formación de las identidades culturales y en la creación o distribución de la riqueza. Obviamente, no pretendo disminuir el impacto efectivo de los procesos de globalización, pero como dice el proverbio chino "cuando el bambú se inclina demasiado para un lado, hay que empujarlo para el otro para dejarlo recto".

[59] Ver Neera Chandhooke (1995).

La construcción democrática está asociada, para bien o para mal, a la construcción de la nación y a la afirmación de un sentimiento de pertenencia a un pueblo o a un destino común. Lo cual remite a una creación de vínculos afectivos entre las personas y los gobiernos junto a la emergencia de líderes políticos capaces de responder a las más urgentes demandas materiales y producir un discurso simbólico con el que pueda identificarse la mayoría de la población. El discurso de los derechos humanos es demasiado universal y abstracto como para inspirar un sentido de pertenencia a un colectivo social. En la medida en que las ONGs no cumplan una función integradora en el sistema político, corren el riesgo de ser dejadas de lado por los líderes políticos que apelan directamente al pueblo.

Si, por un lado, las realidades materiales de la vida cotidiana convierten a las naciones en la principal referencia para la mayoría de los ciudadanos, por otro, las narrativas colectivas o la voluntad política no pueden fundarse en principios abstractos (alimento fundamental, si los hay, de los intelectuales de clase media), sino que precisan arraigarse en una historia y en experiencias comunes. Incluso hasta el momento, las narrativas colectivas y la voluntad política sólo han podido desarrollarse, al menos para una gran mayoría de personas, en un marco territorial. Por consiguiente, la democracia no puede sostenerse mediante una narrativa basada en mensajes de buena voluntad o en actividades *ad hoc*, aunque ambas cosas sean importantes, sino en un proceso complejo de participación social, pautado por la creación de instituciones responsables,[60] por un desarrollo económico sustentado y por la redistribución de la riqueza.

Más allá del hecho de que las agendas nacionales deban dar cuenta de los desafíos de la globalización económica y cultural, lo cierto es que las agendas de globalización no están en condiciones de operar mecánicamente como proyectos nacionales. En los países en desarrollo, tales proyectos suponen una redistribución efectiva de la riqueza, la reorganización del sistema político y una reelaboración de los mecanismos de representación, en particular, en relación a los sectores más pobres de la población. Por otro lado, la incapacidad de los sistemas políticos para dar cuenta de las expectativas de la población y de las demandas por s derechos sociales, puede crear frustraciones y favorecer la acción de líderes demagógicos. El divorcio entre los productores de demanda (la sociedad civil) y los generadores de resultados (los partidos y el gobierno) constituye una fuente de deslegitimación de la democracia representativa toda vez que las demandas no son atendidas por el sistema político. Por lo tanto, una mejor articulación entre esos dos subsistemas constituye una cuestión estratégica fundamental para fortalecer la democracia.

En suma, las sociedades civiles en general y las ONGs en particular pueden desempeñarse como actores claves en el perfeccionamiento de la vida democrática, pero precisan reestablecer sus conexiones con la población local y desarrollar proyectos adecuados a su contexto, más allá de la afirmación de valores universales.

[60] Ver Guillermo O'Donnell (1999).

BIBLIOGRAFIA

ANHEIER, Helmut, KATZ, Hagai. “Mapping Global Civil Society”, in KALDOR, Mary et al (eds.) *Global Civil Society 2003*. Yearbook 2003, The Center for the Study of Global Governance, http://www.lse.ac.uk/Depts/global/yearbook03chapters.htm

ANHEIER, Helmut, LIST, Regina. *A Dictionary of Civil Society, Philanthropy and Non-Profit Sector*. Londres: Routledge, 2005.

ANHEIER, Helmut. “Managing non-profit organisations: towards a new approach”, *Civil Society Working Paper Series*. Civil Society Working Paper 1, LSE, janeiro 2000, http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/pdf/cswp1.pdf

ARATO, Andrew. “Ascensão, declínio e reconstrução do conceito de sociedade civil: orientações para novas pesquisas”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo: ANPOCS, n.27, ano 10, fev.1995.

ARMONY, Ariel. *Civic Engagement and Democratization*. Stanford: Stanford University Press, 2004.

AVINERI, Shlomo. *Hegel`s Theory of the Modern State*. Cambridge: Cambridge University Press, 1972.

AVRITZER, Leonardo. *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 2002.

BAKER, Gideon, CHANDLER, David. *Global Civil Society: contested futures*. New York: Routledge, 2005.

BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: as conseqüências humanas*. Río de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

BEBBINGTON, Anthony, MITLIN, Diana. *NGO Capacity and Effectiveness: A review of themes in NGO-related research recently funded by ESCOR*. Londres: IIED, 1996.

BECK, Ulrich. “The Analysis of Global Inequality: From National to Cosmopolitan Perspective”, in KALDOR, Mary et al (orgs.) *Global Civil Society 2003*. Yearbook 2003, The Center for the Study of Global Governance, http://www.lse.ac.uk/Depts/global/yearbook03chapters.htm

BEEM, Christopher. *The Necessity of Politics –Reclaiming American Public Life*. Chicago: The University of Chicago Press, 1999.

BENEYTO, José Vidal (ed.). *Hacia una Sociedad Civil Global*. Madrid: Taurus Santillana, 2003.

BERGER, Peter, NEUHAUS, Richard, NOVAK, Michael (orgs.). *To Empower People*. Washington: American Enterprise Institute Press, 1996.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Río de Janeiro: Campus, 1992.

_______________. *O Conceito de Sociedade* Civil. Río de Janeiro: Graal, 1982.

CHAMBERS, Simone, KYMLICKA, Will (orgs.). *Alternative Conceptions of Civil Society*. New Jersey: Princeton University Press, 2002.

CHANDHOKE, Neera. *The Conceits of Civil Society*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

________________. *State and Civil Society*. Londres: Sage Publications, 2004.

CHANDLER, David. *Constructing Global Civil Society.* New York: Palgrave MacMillan, 2004.

________________. *From Kosovo to Kabul*. Londres: Pluto Press, 2002.

COHEN, Jean, ARATO, Andrew. *Civil Society and Political Theory*. Cambridge: The MIT Press, 1992.

DEZALAY, Yves, GARTH, Bryant. *Dealing in Virtue.* Chicago: The University of Chicago, 1996.

________________. *The Internationalization of Palace War*. Chicago: The University of Chicago Press, 2002.

DEZALAY, Yves. "Las ONG y la Dominación Simbólica", in BENEYTO, José Vidal (org.). *Hacia una Sociedad Civil Global*. Madrid: Taurus Santillana, 2003.

DOH, Jonathan, TEEGEN, Hildy (orgs.), *Globalization and NGOs.* Londres: Praeger Publishers, 2003.

EADE, Deborah (org.). *Development, NGOs, and Civil Society*. Development in Practice Readers, Book Series 2000, Development in Practice. **http://www.developmentinpractice.org/readers/NGOs/about.htm**

EBERLY, Don (org.). *The Essential Civil Society Reader.* Maryland: The Rowman & Littlefield Publishers, 2000.

EBRAHIM, Alnoor. *NGOs and Organizational Change.* Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

EDWARDS, Michael. *Civil Society*. Cambridge: Polity Press, 2004.

EDWARDS, Michael, FOWLER, Alan (orgs.). *The Earthscan Reader on NGO Management.* Londres: Earthscan Publications, 2002.

EDWARDS, Michael, GAVENTA, John (orgs.). *Global Citizen Action*. Londres: Earthscan, 2001.

EDWARDS, Michael, HULME, David. NGOs, States and Donors: Too Close for Comfort? New York: St.Martin's Press, 1997.

EHRENBERG, John. *Civil Society: the critical history of an idea.* Nova Iorque: New York University Press, 1999.

FORMAN, Shepard, SEGAAR, Derek. *New Coalitions for Global Governance: The changing dynamics of multilateralism.* New York University, Center on International Cooperation, 2004.

FORMAN, Shepard. "A Manageable World: Taking Hold of the International Public Sector" *Working Paper.* New York University, Center on International Cooperation, 2001. http://www.nyu.edu/pages/cic/publications/work_paprs/publ_work_papr10.html

FRASER, Nancy. "Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós socialista", in SOUZA, Jessé (org.). *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasilia: Editora UnB, 2001.

FRY, Peter. *A Persistência da Raça.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

GIDDENS, Anthony. *The Third Way and its Critics*. Cambridge: Polity Press, 2000.

GREENHILL, Romilly WATT, Patrick et al. *RealAid: an agenda for making aid work*. Report 2005. ActionAid International. http://www.un-ngls.org/cso/cso9/real-aid.pdf

GUILHOT, Nicolas. *The Democracy Makers: Human Rights and International Order*. New York: Columbia University Press, 2005.

HABERMAS, Jürgen. The Theory of Communicative Action. Boston: Beacon Press, 1989.

HAPER, Caroline. "Do the Facts Matter? NGOs, Research and International Advocacy", in EDWARDS, Michael e John Gaventa (orgs.). *Global Citizen Action*. Londres: Earthscan, 2001.

HEFNER, Robert W. (org.). *Democratic Civility*. New Jersey: Transaction Publishers, 1998.

IBGE, Gerência do Cadastro Central de Empresas. *As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil: 2002*. Río de Janeiro: IBGE, 2004.

IDS. *Civil Society and Governance Programme*. http://www.ids.ac.uk/ids/civsoc/

KALDOR, Mary; ANHEIER, Helmut; GLASIUS, Marlies (orgs.). *Global Civil Society 2003*. Yearbook 2003, The Center for the Study of Global Governance, http://www.lse.ac.uk/Depts/global/yearbook03chapters.htm

KALDOR, Mary; ANHEIER, Helmut; GLASIUS, Marlies "Global Civil Society in an Era of Regressive Globalisation: The State of Global Civil Society in 2003", *in* KALDOR, Mary et all. *Global Civil Society 2003*. Yearbook 2003, The Center for the Study of Global Governance, http://www.lse.ac.uk/Depts/global/yearbook03chapters.htm

KAVIRAJ, Sudipta, KHILNANI, Sunil (orgs.). *Civil Society: History and Possibilities*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

KEANE, John. *Global Civil Society?* Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

KRUT, Riva et al. *Globalization and Civil Society: NGO Influence in International Decision-Making*. UNRISD, UNRISD Discussion Paper, n.83, April 1997. http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/httpNetITFramePDF?ReadForm&parentunid=87428A38D3E0403380256B650043B768&parentdoctype=paper&netitpath=80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/87428A38D3E0403380256B650043B768/$file/dp83.pdf

KUMI, Naidoo, HEINRICH, Volkhart. *Global Civil Society and the Challenges of the New Millennium: Implications for Civil Society in Africa*. CIVICUS, 2000. http://www.civicus.org/new/media/Global%20Civil%20Society%20and%20the%20Challenges%20of%20the%20New%20Millennium.doc

LAXER, Gordon, HALPERIN, Sandra (orgs.). *Global Civil Society and Its Limit*. New York: Palgrave MacMillan, 2003.

LEWIS, David (org.). *International Perspectives on Voluntary Action*. Londres: Earthscan Publications, 1999.

LIEVEN, Anatol. *America: Right or Wrong*. New York: Oxford University Press, 2004.

LUHMANN, Niklas. "La restitution du douzième chameau: du sens de'une analyse sociologique du droit", *in Droit et Societé*, n.47, 2001

MACPHERSON, C. B. The Political Theory of Possessive Individualism. Oxford: Oxford University Press, 1962.

MANJI, Firoze,'O COILL, Carl. “The Missionary Position: NGOS and Development in Africa”. *International Affairs*, 78:3: 567-583, 2002. http://www.fahamu.org/downloads/missionaryposition.pdf

MARTUCCELLI, Danilo. *Grammaires de l ‘individu*. Paris: Gallimard, 2002.

____________. *La Consistance du Social*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2005.

MENDELSON, Sarah, GLENN, John (orgs.). *The Power and Limits of NGOs*. New York: Columbia University Press, 2002.

NÉFISSA, Sarah Bem, AL-FATTAH, Nabil, HANAFI, Sari, MINANI, Carlos (orgs.). *ONG et gouvernance dans le monde arabe*. Cairo: CEDEJ, Paris: Karthala, 2004.

O’DONNELL, Guillermo. *Counterpoints: Selected Essays on Authoritarianism and Democratization*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1999.

OLIVEIRA, Dayse. *Civil Society and NGOs.* The Edelstein for Social Research, Internet Research Resources, Report n.1, nov.2005. http://www.centroedelstein.org.br/bv.shtml

OLIVEIRA, Miguel Darcy de. “Nações Unidas, novos atores e governança global: mensagens e propostas do Painel sobre sociedade civil”, 2005.

PETRAS, James. *Hegemonia dos Estados Unidos no Novo Milênio.* Petrópolis: Vozes, 2000.

PIANTA, Mario. *UN World Summits and Civil Society.* Civil Society and Social Movements Programme Paper *18, UNRISD, 2005.*

PIORE, Michael. J. *Beyond individualism.* Cambridge: Harvard University Press, 1995.

REINERT, Erik *(org.). Globalization, Economic Development and Inequality*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2004.

REINERT, Erik. *Development and Social Goals: Balancing Aid and Development to prvent “Welfar Colonialism”*. Paper prepared for the High-Level United Nations Development Conference on Millennium Development Goals, New York, March 14 and 15, 2005.

ROBINSON, Mark, FRIEDMAN, Steven. “Civil society, democratization and foreign aid in Africa”. *IDS Discussion Paper 383*, Institute of Development Studies, april 2005. http://www.ids.ac.uk/ids/bookshop/dp/dp383.pdf

ROSENBLUM, Nancy, POST, Robert. *Civil Society and Government.* New Jersey: Princeton University Press, 2002.

ROSENVALLON, Pierre, *La Nouvelle question sociale.* Paris , Seuil, 1995.

____________. *La crise de l’état-providence.* Paris: Seuil, 1984.

RYFMAN, Philippe. *La Question Humanitaire.* Paris: Ellipses Edition Marketing, 1999.

____________. *Les ONGs.* Paris: La Découverte, 2004.

SALAMON, Lester, SOKOLOWSKI, S. Wojciech, LIST, Regina. *Global Civil Society: An Overwiew*. Center for Civil Society Studies, Institute for Policy Studies, The John Hopkins University, 2003. http://www.jhu.edu/~ccss/pubs/pdf/globalciv.pdf

SCHNAPPER, Dominique. *La Democracia Providencial*. Rosario: Homo Sapiens, 2004.

SELIGMAN, Adam. *The Idea of Civil Society*. Nova Iorque: The Free Press, 1992.

SHAW, Martin. "The Global Transformation of Social Science", in KALDOR, Mary et all. *Global Civil Society 2003*. Yearbook 2003, The Center for the Study of Global Governance, http://www.lse.ac.uk/Depts/global/yearbook03chapters.htm

SKOCPOL, Theda. *Diminished Democracy: From Membership to Management in American Civic Life*. Norman: University of Oklahoma Press, 2003.

SORJ, Bernardo. A Nova Sociedade Brasileira. Río de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

____________. *A Construção Intelectual do Brasil Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.

____________. *brazil@digitaldivide,com*. Rio de Janeiro: UNESCO/Jorge Zahar, 2003 (available on Internet at www.centroedelstein.org).

____________. *La Democracia Inesperada*. Buenos Aires: Prometeo/Bononiae, 2005 (Brazilian edition, Jorge Zahar).

SORJ, Bila, MORAES, Aparecida. "Paradoxes of the expansion of women's rights in Brazil", in NITSCHACK, Horst, BIRLE, Peter, COSTA, Sérgio (eds.). *Brazil and the Americas: Convergences and Perspectives*. Frankfurt: Vervuert, 2005.

SOROS, George. *La Burbuja de la Supremacía Norteamericana*. Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 2004.

SOUZA, Jessé. *A Construção Social da Subcidadania*. Belo Horizonte: UFMG, Río de Janeiro: IUPERJ, 2003.

TANDON, Rajesh, MOHANTY, Ranjita. "Civil society and governance: a research study in India". *Draft synthesis report*, 2000. http://www.eldis.org/static/DOC10892.htm

TIL, Jon Van. *Growing Civil Society*. Indiana: Indiana University Press, 2000.

TOULMIN, Stephen. *The Role of Transnational NGOs in Global Affairs*. Toquio: Peace Research Institute, International Christian University, 1994.

TOWNSEND, Janet, PORTER, Gina, OAKLEY, Peter. *Power and Development Agendas: NGOs North and South*. Oxford: INTRAC, 2001.

VAN ROOY, Alison (org.). *Civil Society and the Aid Industry*. Londres: Earthscan, en associação com The North-South Institute, 1999.

WALZER, Michael (org.). *Toward a Global Civil Society*. International Political Currents, vol.1. Nova Iorque: Berghahn Books, 2003.

WILKINSON, Rorden, HUGHES, Steve (orgs.). *Global Governance: Critical Perspectives*. Nova Iorque: Routledge, 2004.

ZOLO, Danilo. *Cosmopolis*. Cambridge: Polity Press, 1997.

____________. *Invoking Humanity*. New York: Continuum, 2002.